RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-154/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Contesto normativo*

Secondo la normativa francese, le guide interpreti sono persone fisiche incaricate di accompagnare i turisti francesi o stranieri e, in particolare, di dirigere delle visite guidate sulla pubblica strada, nei musei e nei monumenti storici come pure nei mezzi di trasporto collettivi (art. 63 del decreto 28 marzo 1977, n. 77-363, JORF: Journal officiel de la République française, pag. 1890).

Per esercitare la loro professione nei dipartimenti e nei comuni figuranti nell'elenco stabilito con decreto del ministro incaricato per il turismo, le guide interpreti debbono essere in possesso di una tessera professionale. Tale tessera attesta il possesso di una determinata qualificazione, che, in linea generale, deve essere accertata con il superamento di un esame (art. 10 della legge 11 luglio 1975, n. 75-627, JORF: Journal officiel de la République française, pag. 7230; art. 69 del decreto n. 77-363).

L'art. 3 del decreto 13 ottobre 1983, n. 83-912 (JORF: Journal officiel de la République française, pag. 3110), contiene una norma penale applicabile a chi esercita le attività considerate senza essere in possesso di una licenza professionale, qualora questa sia obbligatoria.

In taluni Stati membri l'attività di guida turistica è parimenti disciplinata da una normativa professionale; in altri Stati membri non sono in vigore siffatte normative.

Il quattordicesimo considerando della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/368/CEE, concernente misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex classe 01 - classe 85 CITI) comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività (GU L 167, pag. 22), precisa quanto segue:

« considerando che le attività di guida turistica sono esercitate in taluni Stati membri all'interno dei confini territoriali definiti e che sono soggette a regolamentazioni nazionali molto dettagliate e che è conseguentemente opportuno escludere tali attività dalla presente direttiva, ad eccezione, tuttavia, dell'attività di guida accompagnatrice e di quella d'interprete turistico ».

L'art. 2, n. 5, della stessa direttiva stabilisce che questa non si applica alle attività di guida turistica, fatta eccezione per le attività di guida accompagnatrice e di interprete turistico.

La Commissione ha pubblicato una proposta di direttiva del Consiglio relativa ad un se-

* Lingua processuale: il francese.

condo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE (GU C 263, pag. 1). Nel secondo considerando della proposta si rileva che:

« in relazione alle professioni per il cui esercizio la Comunità non ha stabilito il livello minimo di qualificazione necessario, gli Stati membri hanno la facoltà di definire detto livello allo scopo di garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio; che tuttavia essi non possono, senza venir meno agli obblighi loro incombenti ai sensi degli artt. 5, 48, 52 e 59 del Trattato, imporre ad un cittadino di uno Stato membro l'acquisizione di qualifiche che essi generalmente determinano con un mero riferimento ai diplomi rilasciati nel quadro dei propri sistemi nazionali d'istruzione, qualora l'interessato abbia già acquisito, in tutto o in parte, tali qualifiche in un altro Stato membro; che ogni Stato membro ospitante, nel quale una determinata professione sia regolamentata, è tenuto pertanto a prendere in considerazione le qualifiche acquisite in un altro Stato membro e a verificare se corrispondono a quelle da esso prescritte ».

L'art. 5 della proposta dispone, tra l'altro, quanto segue:

« Quando nello Stato membro ospitante l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata è subordinato al possesso di un certificato, l'autorità competente non può rifiutare ad un cittadino di un altro Stato membro, per mancanza di qualifiche, l'accesso a/o l'esercizio di tale professione, alle stesse condizioni che vengono applicate ai propri cittadini:

a) se il richiedente possiede il diploma, quale definito nella presente direttiva o nella direttiva 89/48/CEE o il certificato che è prescritto in un altro Stato membro per l'accesso o l'esercizio di questa stessa professione sul suo territorio, e che è stato ottenuto in un altro Stato membro;

oppure

b) se il richiedente ha esercitato a tempo pieno tale professione per due anni durante i precedenti dieci anni in un altro Stato membro in cui questa professione non è regolamentata ai sensi dell'art. 1, lett. d), e del primo comma dell'art. 1, lett. e), ed è in possesso di uno o più titoli di formazione (...) ».

2. *Antefatti*

L'incompatibilità di taluni effetti della normativa francese con l'art. 59 del Trattato CEE era oggetto di una lettera inviata dalla Commissione al governo francese il 21 novembre 1986. Con tale lettera la Commissione, secondo la procedura di cui all'art. 169 del Trattato CEE, invitava il governo francese a presentare le proprie osservazioni entro il termine di due mesi dal ricevimento della stessa lettera. Con lettera 5 marzo 1987 le autorità francesi contestavano il punto di vista della Commissione. La Commissione emetteva un parere motivato in data 2 maggio 1988. Poiché normative analoghe a quella di cui trattasi sono in vigore in Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, le autorità francesi, con lettera 29 settembre

1988, suggerivano alla Commissione di organizzare con questi Stati membri una riunione che si teneva il 25 novembre 1988. In seguito a tale riunione, le autorità francesi, con lettera 7 dicembre 1988, proponevano alla Commissione un compromesso. Con lettera 2 febbraio 1989 la Commissione rispondeva di non ritenere « che il compromesso proposto dalle autorità francesi possa modificare la sua posizione, come esplicata nel parere motivato del 2 maggio 1988 ». A questa risposta faceva seguito una lettera indirizzata alla Commissione dal ministero francese per il Turismo con la quale quest'ultimo formulava l'auspicio di continuare i negoziati in collaborazione con tutti gli altri Stati membri interessati e la Commissione. La Commissione rispondeva al ministro in data 12 maggio 1989, dopo la presentazione del ricorso.

3. *Procedimento*

Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria della Corte il 2 maggio 1989. La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Conclusioni delle parti

La Commissione, *ricorrente*, conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica francese, esigendo per la prestazione dei servizi di guida turistica che viaggia assieme ad un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro diverso dalla Francia, quando detta prestazione è effettuata nei dipartimenti o nei comuni figuranti in un elenco stabilito con decreto del ministro per il Turismo e consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, il 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;

— condannare la Repubblica francese alle spese di causa.

La Repubblica francese, *convenuta*, conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso infondato e respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

La *Commissione* ritiene che taluni effetti della normativa francese relativa alle attività di guida turistica siano incompatibili con l'art. 59 del Trattato CEE. Essa non si oppone, col suo ricorso, alle normative specifiche sulle visite guidate di particolari musei o siti culturali o storici aperti al pubblico, che, a tale scopo, prescrivono specifiche qualificazioni per le guide. L'interesse generale alla valorizzazione delle ricchezze storiche e culturali può, infatti, giustificare la necessità di tali qualificazioni professionali.

Questa causa riguarda invece il caso specifico delle attività esercitate dalle guide turistiche dipendenti di un'impresa di turismo, stabilita in un altro Stato membro, che organizza, a partire dalla propria sede, viaggi di gruppo per turisti diretti in Francia (per esempio in pullman). Le guide accompagnano il gruppo in circuito chiuso per l'intera durata del viaggio. Si spostano attraversando la frontiera con il gruppo e commentano le curiosità culturali, storiche ed artistiche del paese in nome e per conto dell'impresa turistica. Questa impresa è dunque il prestatore di servizi che agisce esclusivamente attraverso le proprie guide. Secondo la Commissione, la Corte ha riconosciuto questa forma di attività come prestazione di servizi (sentenza 3 febbraio 1982, Seco e Desquenne & Giral, cause riunite 62/81 e 63/81, Racc. pag. 223).

Il requisito di una qualificazione professionale imposto dalla normativa francese di cui è causa impedisce all'impresa turistica stabilita in uno Stato membro nel quale l'attività di guida turistica non sia disciplinata normativamente di servirsi delle proprie guide che abitualmente accompagnano i gruppi di turisti. In effetti, queste guide non dispongono di una tessera professionale. L'impresa è, di conseguenza, obbligata ad assumere sul posto una guida, titolare di una tessera professionale, oppure — in mancanza — le guide che accompagnano il gruppo debbono aver ottenuto il prescritto diploma francese. La normativa controversa comporta, in tal modo, ostacoli alla libera prestazione dei servizi dell'impresa nei riguardi dei turisti, oltre che per la libera prestazione dei servizi di guida nei riguardi dell'impresa turistica e dei turisti, che preferiscono la loro guida abituale.

La Commissione sottolinea che l'art. 59 del Trattato CEE implica l'eliminazione delle restrizioni, anche indistintamente applicabili, che siano d'ostacolo alla libera prestazione di servizi, qualora non siano giustificate dall'interesse generale.

In primo luogo, la normativa controversa non può trovare giustificazione nell'interesse generale relativo alla protezione del consumatore. Si tratta, in effetti, di un circuito chiuso: la guida turistica, che rappresenta l'impresa di turismo, ed i turisti (i consumatori) si spostano insieme partendo dallo Stato membro in cui è stabilita l'impresa, per prestare e, rispettivamente, ricevere il servizio di cui trattasi in un altro Stato membro. In tale situazione, la reputazione commerciale dell'impresa di turismo, in relazione alla concorrenza del mercato, garantisce sufficientemente gli interessi dei consumatori.

Inoltre, la normativa controversa non trova giustificazione nell'interesse generale relativo alla valorizzazione delle ricchezze storiche e culturali, proprio a causa della sua inefficacia. In effetti, la diffusione delle informazioni culturali e storiche è già largamente assicurata, secondo molteplici modalità, dai mezzi di divulgazione di massa. Grazie alla libertà di stampa e di manifestazione del pensiero, dette informazioni sfuggono a un controllo effettivo. Esse hanno, pertanto, un impatto almeno altrettanto importante, sulla valorizzazione delle ricchezze turistiche e culturali, di quello delle informazioni fornite dalle guide turistiche.

La Commissione ritiene, inoltre, che il requisito dell'esame sia sproporzionato. Il requisito della conoscenza della lingua francese è sproporzionato per una guida turistica che accompagna un gruppo di turisti in un circuito chiuso, formato esclusivamente in un altro Stato membro, e che di norma utilizza una lingua diversa dal francese.

Il *governo francese* sostiene che la normativa francese controversa è intesa alla tutela degli interessi generali connessi con la valorizzazione di patrimoni storici e con la migliore diffusione possibile delle conoscenze relative al patrimonio artistico e culturale del paese.

Questi interessi non sono, a suo avviso, sufficientemente tutelati dalle normative alle quali il prestatore (l'impresa di turismo) è soggetto nello Stato membro dove è stabilito. Infatti, vari Stati non richiedono alcuna qualificazione per l'esercizio della professione di guida interprete, o, qualora la richiedano, non esigono però alcuna conoscenza delle ricchezze storiche e culturali degli altri paesi. In mancanza di armonizzazione su questo punto, la normativa francese non è in contrasto con l'art. 59 del Trattato CEE.

Per quanto riguarda l'inefficacia della normativa francese dedotta dalla Commissione, il governo francese sostiene che l'impatto sulla valorizzazione delle ricchezze storiche e culturali di un viaggio guidato è maggiore di quello di una informazione televisiva, dell'ascolto di un programma radio o della lettura di un libro. Infatti il contatto con la guida turistica lascia, in genere, impressioni più durature delle impressioni percepite attraverso i mezzi di informazione di massa.

Il governo francese rileva inoltre che l'esame di guida interprete è accessibile a ogni cittadino della Comunità che si sia ad esso adeguatamente preparato. Nel 1987 su 76 candidati presentatisi alla sessione d'esame, 44 erano cittadini di un altro Stato membro; nel 1988 dei 43 candidati presentatisi, 21 erano cittadini di un altro Stato membro. L'esame non costituisce assolutamente un requisito sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito. Infatti, l'esame consiste in una prova orale di trenta minuti vertente sulle conoscenze della Francia di cui metà deve effettuarsi nella lingua materna e l'altra metà in francese. Esso ha inoltre ad oggetto l'idoneità del candidato a condurre delle visite guidate.

Il governo francese deduce nella sua controreplica che il punto di vista della Commissione gli sembra in contrasto con la proposta di direttiva del Consiglio relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento delle formazioni professionali, che completa la direttiva 89/48 e il cui campo di applicazione copre, tra l'altro, la formazione delle guide turistiche in Francia. Il secondo punto della proposta fa solo riferimento all'unica obbligazione degli Stati membri di tener conto delle qualificazioni maturate in uno Stato membro diverso da quello in cui viene eseguita la prestazione di servizi. Questa obbligazione non comporta in alcun modo un obbligo, per gli Stati membri, di tener conto della mancanza di formazione professionale in taluni Stati membri. Orbene, secondo l'art. 5 della proposta, uno Stato membro è autorizzato a negare l'accesso a un cittadino di uno Stato membro che non sia in possesso di una adeguata formazione professionale. A parere del governo francese la proposta della Commissione pone così per l'esercizio di una attività regolamentata in uno Stato membro condizioni più severe di quelle che la stessa Commissione intende censurare nel contesto della presente causa.

P.J.G. Kapteyn
giudice relatore