1. Poiché le perizie in materia di incidenti stradali non sono vincolanti per i tribunali e lasciano intatta la valutazione dell'autorità giudiziaria, l'attività di perito presso i tribunali in questo settore non può essere considerata partecipe dell'esercizio della pubblica autorità ai sensi dell'art. 55 del Trattato e per tal motivo sottratta all'applicazione delle norme del Trattato in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

   Sono in proposito irrilevanti le dichiarazioni che taluni Stati membri possano aver fatto iscrivere nel verbale di una riunione del Consiglio, in quanto la portata oggettiva delle norme di diritto comunitario è determinata solo da queste stesse norme, tenuto conto del loro contesto.

2. Quando una direttiva è volta ad attribuire diritti ai singoli, i provvedimenti adottati per la sua trasposizione devono non solo vincolare le pubbliche autorità, ma anche consentire ai destinatari di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali. Non possiede questi requisiti una semplice circolare amministrativa.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa C-306/89 *

I — Antefatti

1. *Contesto normativo*

1.1. La normativa comunitaria

La direttiva del Consiglio 29 giugno 1982, 82/470/CEE, ha lo scopo di predisporre misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività non salariate di taluni ausiliari dei trasporti e dei titolari di agenzie di viaggio nonché dei depositari.

L'art. 8 della stessa impone agli Stati membri di mettere in vigore le misure necessarie per conformarsi alla direttiva entro il termine di diciotto mesi dalla sua notifica e di informarne immediatamente la Commissione. Poiché la direttiva è stata notificata il 2 luglio 1982, il termine per trasporla nell'ordinamento greco è scaduto il 2 gennaio 1984.

1.2. La normativa nazionale

La Repubblica ellenica richiama i seguenti provvedimenti, volti a disciplinare le attività elencate nella direttiva 82/470:

* Lingua processuale: il greco.

« a) Decreto presidenziale n. 453/1984 (agenti di trasporto);

b) circolare del ministero della Marina mercantile 22 aprile 1988, n. 3111.9/2407, alle autorità portuali;

c) legge n. 393/1976 " relativa alla costituzione e al funzionamento delle agenzie di viaggio ";

d) decreto legislativo n. 3077/1954 " relativo ai magazzini generali "» .

2. *Antefatti della lite*

La Commissione, non avendo ricevuto entro il termine assegnato alcuna comunicazione del governo ellenico relativa ai provvedimenti di attuazione, né disponendo di informazioni che la convincessero che la Repubblica ellenica aveva adempiuto l'obbligo di mettere in vigore le misure necessarie, con lettera 16 aprile 1985 accertava detta infrazione invitando il governo ellenico a presentare le proprie osservazioni in merito entro il termine di due mesi.

Con lettera 19 giugno 1985 la Repubblica ellenica informava la Commissione che le materie disciplinate dalla direttiva riguardavano settori importanti dell'economia greca e che la sua attuazione dava luogo a serie difficoltà.

Il 24 giugno 1987 la Commissione emetteva un parere motivato, cui facevano riscontro le lettere 13 novembre 1987 e 27 aprile 1988, le quali comunque non inducevano la Commissione a modificare il proprio parere.

II — Fase scritta del procedimento e conclusioni delle parti

Il ricorso della Commissione è stato registrato alla cancelleria della Corte il 6 ottobre 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. Ha tuttavia deciso di porre alla Commissione un quesito, cui è stata data risposta entro il termine impartito.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare che, avendo omesso di adottare, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a conformarsi alla direttiva del Consiglio 29 giugno 1982, 82/470/CEE, relativa a misure destinate a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività non salariate di taluni ausiliari dei trasporti e dei titolari di agenzie di viaggio (gruppo 718 CITI) nonché dei depositari (gruppo 720 CITI), la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CEE;

— condannare la Repubblica ellenica alle spese.

La *Repubblica ellenica* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso della Commissione;

— condannare la Commissione alle spese.

III — Mezzi ed argomenti delle parti

La *Commissione* afferma che la Repubblica ellenica non ha adottato alcun provvedimento per la trasposizione nell'ordinamento interno della direttiva 82/470.

La Commissione non condivide la tesi della Repubblica ellenica secondo la quale non sarebbe necessario adottare provvedimenti di trasposizione della direttiva, in quanto la normativa greca non fa distinzione tra cittadini greci e cittadini stranieri, e talune attività in Grecia non sono disciplinate.

A parere della Commissione, dato che l'abolizione delle discriminazioni fondate sulla nazionalità non basta a garantire l'attuazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, la direttiva, pur senza costringere gli Stati membri a tutelare giuridicamente le attività considerate, li obbliga ad adottare i provvedimenti di cui agli artt. 4, 5, 6 e 7, al fine di predisporre un'infrastruttura amministrativa atta a garantire agli interessati:

— l'accesso all'esercizio delle attività previste dalla direttiva, allorché sussistano, a condizioni di equivalenza, i presupposti richiesti dalla normativa o dagli usi del paese ospitante;

— un'informazione esatta ed ufficiale sui requisiti imposti nel paese ospitante;

— il rilascio degli attestati e dei documenti richiesti di cui agli artt. 4 e 7.

La Commissione sostiene che la mancata predisposizione di siffatta infrastruttura amministrativa lascia gli interessati in una situazione d'incertezza in ordine ai propri diritti ed obblighi nel paese ospitante e non favorisce la libera circolazione delle persone.

Quanto all'attività degli agenti marittimi che secondo la Repubblica ellenica è stata aperta ai cittadini comunitari mediante una circolare, la Commissione rileva che per giurisprudenza costante della Corte questa prassi non può essere considerata valido adempimento dell'obbligo incombente agli Stati membri in quanto si tratta di un atto modificabile a discrezione dell'amministrazione e privo di adeguata pubblicità.

Per quanto riguarda i soggetti che esercitano le attività elencate all'art. 2, punto D, lett. a) e b), della direttiva, consistenti nell'effettuare il controllo o la perizia tecnica degli autoveicoli e nel determinare le dimensioni, il peso o il volume delle merci, chiamati dalla Repubblica ellenica « periti nel settore degli incidenti stradali », la Commissione contesta la tesi di quest'ultima, secondo la quale dette mansioni rientrano nell'esercizio di pubblici poteri. Secondo la Commissione, la nozione di autorità pubblica implica per chi la esercita la facoltà di avvalersi di prerogative che esorbitano dal diritto comune, di privilegi e di poteri coercitivi cui i privati devono sottomettersi, il che palesemente non si verifica nel caso di specie. Essa sottolinea d'altronde che l'eccezione ammessa dall'art. 55 del Trattato dev'essere interpretata restrittivamente.

La *Repubblica ellenica* afferma anzitutto che l'ambito della direttiva 82/470 ricomprende attività che rientrano nella competenza non di un solo, ma di diversi ministeri.

La maggior parte di queste attività è disciplinata in Grecia in via legislativa. Questa normativa non è incompatibile con il diritto comunitario, in quanto essa non implica alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità.

Quindi, per quanto riguarda:

— gli agenti di trasporto: non esiste una normativa che disciplini l'accesso a questa professione. Il decreto presidenziale n. 453/1984 impone taluni obblighi e richiede determinate abilitazioni per l'esercizio delle attività di trasportatore in transito e di agente di trasporto;

— gli agenti marittimi: è stato elaborato un progetto di legge relativo all'accesso a questa attività che non distingue tra cittadini greci e cittadini degli altri Stati membri della Comunità. Per rimediare al ritardo nell'iter di questo progetto di legge, il ministero della Marina mercantile, mediante circolare 22 aprile 1988, n. 3111.9/2407, ha impartito alle autorità portuali istruzioni relative al rilascio della licenza per l'esercizio della professione di agente marittimo ai cittadini comunitari;

— i titolari di agenzie di viaggio: la legge n. 393/1976, « relativa alla costituzione e al funzionamento delle agenzie di viaggio », ammette il rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività de qua sia ai cittadini greci che agli stranieri, secondo le modalità di applicazione della legge;

— i magazzini generali: il decreto legislativo n. 3077/1954 « relativo ai magazzini generali », con riferimento al rilascio della licenza per l'apertura di magazzini generali, non fa alcuna distinzione tra cittadini greci e stranieri;

— i periti automobilistici: per l'attività menzionata al punto D, lett. a), dell'art. 2 della direttiva, la Grecia ha utilizzato la denominazione « periti esperti nel set-

tore degli incidenti stradali », che deriva dall'art. 51 del Codice stradale greco, a norma del quale può essere iscritto all'albo di questi periti, ai sensi dell'art. 185 del Codice di procedura penale, chi possegga una formazione tecnico-scientifica ovvero un'esperienza nel settore della circolazione stradale, designato preferibilmente tra i dipendenti pubblici in attività o in pensione.

Non si tratta di una disciplina dell'attività di perito, bensì della perizia stessa. La correlazione tra la denominazione « perito nel settore degli incidenti stradali » e l'esercizio di pubblici poteri è dovuta soltanto al fatto che, nella costituzione dell'albo dei periti, sono preferiti i dipendenti pubblici, senza tuttavia alcuna distinzione fondata sulla nazionalità.

La Repubblica ellenica contesta il punto di vista della Commissione, secondo il quale — per l'attuazione della direttiva — dev'essere predisposta un'infrastruttura amministrativa, in quanto la stessa, dal punto di vista delle disposizioni adottate, non differisce dalle direttive di natura transitoria in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

L'obbligo imposto da queste direttive agli Stati membri, a parte la designazione delle autorità competenti a rilasciare i documenti e gli attestati del caso, consiste nell'abolizione di ogni trattamento discriminatorio fondato sulla nazionalità e non nella tutela giuridica di una professione o attività.

Secondo la Repubblica ellenica dai documenti inviati alla Commissione risulta che i cittadini greci e comunitari hanno accesso a parità di condizioni a ciascuna delle professioni e che le autorità competenti a rilasciare e a ricevere gli attestati sono: per i titolari di agenzie di viaggio l'ente greco per il turismo, per i depositari generali il ministro del Commercio e per gli agenti marittimi le autorità portuali locali.

La Repubblica ellenica osserva inoltre che le professioni di agente di trasporto, di rifornitore-noleggiatore di navi e di perito nel settore degli incidenti stradali non hanno in Grecia tutela giuridica, né si richiede pertanto per il loro esercizio alcuna particolare qualifica o requisito, talché non è necessario designare le autorità competenti a ricevere attestati o a rilasciare documenti.

IV — Risposta della Repubblica ellenica al quesito posto dalla Corte

Quesito

Poiché la Repubblica ellenica fa riferimento nella controreplica all'esistenza di autorità competenti (art. 7, n. 4, della direttiva 82/470) per il rilascio e la ricezione degli attestati, essa è invitata ad indicare alla Corte quali siano le norme che sanciscono detta competenza.

Risposta

Gli attestati di cui all'art. 7, n. 4, della direttiva 82/470 sono rilasciati, ove le attività degli interessati rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva, dall'ufficio delle relazioni tra la Grecia e le Comunità europee.

La ricezione degli attestati di cui alle norme citate è affidata alle autorità competenti a seconda dei casi per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio della professione.

J. C. Moitinho de Almeida
giudice relatore