CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate il 13 febbraio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. In questo procedimento, il Tribunal de Relação (Corte d'appello) di Lisbona ha sottoposto alla Corte quattro domande di pronuncia pregiudiziale riguardanti la compatibilità con il diritto comunitario di alcune restrizioni nazionali all'insegnamento della guida automobilistica. Il Tribunal de Relação intende accertare se tali restrizioni siano compatibili con le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone e dei servizi nonché con le norme sulla concorrenza del Trattato; esso intende anche ottenere precisazioni in ordine all'interpretazione ed agli effetti della prima direttiva del Consiglio 4 dicembre 1980, 80/1263/CEE, relativa all'istituzione di una patente di guida comunitaria (GU L 375, pag. 1; in prosieguo: la « direttiva sulla patente »).

2. Tali questioni sono state sollevate nel corso di un procedimento d'appello promosso dinanzi al Tribunal de Relação avverso la sentenza del Tribunal de Comarca di Loures, con cui il signor Morais era stato condannato al pagamento di un'ammenda di 20 000 ESC per violazione dell'art. 7, n. 1, del decreto legge 12 gennaio 1982, n. 6 (in prosieguo: il « decreto legge »). L'art. 7 del decreto legge dispone che le autoscuole possono impartire l'insegnamento solo nel territorio del comune in cui hanno sede, salvi i casi di rilascio di una autorizzazione speciale o di mancanza di autoscuole nei comuni limitrofi. A quanto risulta, il 27 maggio 1989 il signor Morais veniva sorpreso nell'atto di dare lezioni di guida su un'autostrada all'interno del comune di Loures, mentre egli era dipendente di una scuola guida con sede nel comune di Lisbona, confinante con il primo. Il comune di Loures dispone di proprie autoscuole, ed il datore di lavoro del signor Morais non aveva ricevuto alcuna autorizzazione speciale per effettuarvi lezioni.

Compatibilità con il Trattato

3. Le prime due questioni sottoposte dal Tribunal de Relação sono le seguenti:

« 1) Se l'art. 7, n. 1, del decreto legge portoghese n. 6/82 possa o debba considerarsi incompatibile con le norme sulla libera circolazione delle persone e dei servizi, e in particolare con le disposizioni degli artt. 52, 53, 54, nn. 2 e 3, lett. c), 56 e 57 del Trattato (sul diritto di stabilimento), artt. 60, lett. a), 63, n. 2, e 65 dello stesso Trattato (sulla libera circolazione dei servizi), nonché art. 85, n. 1, lett. c) (sulle norme in materia di concorrenza), e in quanto tale vada disapplicato nei vari ordinamenti nazionali.

* Lingua originale: l'inglese.

2) Se le norme del Trattato sulla libera circolazione delle persone, dei servizi e delle merci, riguardanti i cittadini di un paese in relazione a situazioni che si verificano in un altro paese membro della Comunità, debbano o meno essere applicate anche nei casi in cui i possibili ostacoli alla libera circolazione si verificano nei confronti dei cittadini di un solo paese e nel territorio di quest'ultimo ».

A mio avviso è opportuno prendere in esame anzitutto la seconda delle suddette questioni.

Seconda questione

4. La seconda questione mira, in sostanza, ad accertare se le disposizioni del Trattato, relative alla libera circolazione delle persone, dei servizi e delle merci, si applicano a situazioni puramente interne ad uno Stato membro, vale a dire situazioni in cui non esiste alcun elemento di fatto che ricollega il caso di specie ad un altro Stato membro. Va tuttavia osservato che il presente procedimento non sembra sollevare alcuna questione relativa alla libera circolazione delle merci, rispetto a quella delle persone o dei servizi.

5. La Corte ha dichiarato in più occasioni che le disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi non si applicano a situazioni che sotto tutti i profili sono interne ad un singolo Stato membro: v., per la libertà di stabilimento, sentenze 8 dicembre 1987 (causa 20/87, Gauchard, Racc. pag. 4879, punti 10-12 della motivazione), 3 ottobre 1990 (cause C-54/88, C-91/88 e C-14/89, Nino, Racc. pag. I-3537, punti 10 e 11 della motivazione) e 28 gennaio 1992, (cause C-330/90 e C-331/90, López Brea e Hidalgo Palacios, Racc. pag. I-323, punto 7 della motivazione); e, per la libera circolazione dei servizi, sentenze 18 marzo 1980 (causa 52/79, Debauve, Racc. pag. 833, punto 9 della motivazione) e 23 aprile 1991 (causa C-41/90, Höfner, Racc. pag. I-1979, punti 37-39 della motivazione). Per quanto riguarda la libera circolazione delle persone e dei servizi, è quindi chiaro che va data soluzione negativa alla seconda questione sottoposta alla Corte.

6. Inoltre, le circostanze del presente procedimento sembrano costituire un esempio di situazione puramente interna al Portogallo. Così risulta che il signor Morais è un cittadino portoghese dipendente di un'autoscuola con sede in Portogallo. Non vi è alcun elemento, nel presente caso, il quale faccia presumere l'esistenza di una qualsiasi restrizione alla prestazione di servizi a o da parte di persone provenienti da altri Stati membri. Inoltre, la possibilità teorica che il signor Morais possa avere, in futuro, allievi originari di altri Stati membri non è sufficiente a provare la sussistenza di un simile nesso: v. la sentenza Höfner, già citata, punto 39 della motivazione. Di conseguenza, dalla risposta che ho proposto di dare alla seconda questione consegue che, al fine di risolvere la prima, basta esaminare la compatibilità delle disposizioni nazionali in esame con le norme sulla concorrenza del Trattato.

Prima questione

7. Secondo la giurisprudenza costante della Corte, gli Stati membri non possono lasciare in vigore le misure che rendano privi di efficacia gli artt. 85 e 86 del Trattato. Tali misure sono vietate dall'art. 5, n. 2, o, qualora applicabile, dall'art. 90, n. 1. Uno

Stato membro non può, in particolare, creare una situazione in cui le imprese siano costrette ad agire in un modo che, se risultasse da un accordo o da una pratica concertata, sarebbe in contrasto con l'art. 85, a prescindere dal fatto che siano titolari o no di diritti speciali o esclusivi concessi dallo Stato membro: v. sentenze 16 novembre 1977 (causa 13/77, GB-Inno, Racc. pag. 2115, punti 32, 33 e 42 della motivazione) e 23 aprile 1991, Höfner, già citata, punto 27 della motivazione.

8. Sono pertanto vietate in linea di massima le disposizioni nazionali che obbligano le imprese a contravvenire all'art. 85, n. 1, lett. e), del Trattato, ad esempio perché hanno l'effetto di ripartire il mercato secondo la zona geografica. La misura controversa oggetto del presente procedimento sembra senz'altro anticoncorrenziale, e non è stata fornita alcuna convincente ragione per giustificarla. Tuttavia, vi può essere violazione dell'art. 85 solo qualora la pratica che ne deriva sia tale da pregiudicare il commercio tra Stati membri. Nelle sue osservazioni scritte, la Commissione sostiene che nella fattispecie non sembra che si possa configurare un tale pregiudizio, come ad esempio avverrebbe nel caso in cui, nonostante le disposizioni in esame, le autoscuole con sede in altri Stati membri cercassero di insegnare la guida automobilistica in Portogallo.

9. Va tuttavia sottolineato che, in contrasto con la tesi apparentemente sostenuta dalla Commissione in tale procedimento, il criterio che consente di determinare se un accordo o una pratica possa pregiudicare il commercio tra Stati membri, ai fini dell'applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato, non coincide con il criterio che consente di dimostrare se una situazione possa essere descritta come più che puramente interna, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone o dei servizi. Perciò, ad esempio, si può ritenere che un accordo di distribuzione esclusiva pregiudichi effettivamente o sostanzialmente il commercio tra Stati membri anche qualora tutte le parti dell'accordo abbiano sede in uno stesso Stato membro e l'accordo abbia come unico oggetto la distribuzione di prodotti nazionali; un tale accordo può ciononostante avere ripercussioni nella distribuzione di altri prodotti: v. sentenza 16 giugno 1981 (causa 126/80, Salonia, Racc. pag. 1563, punti 14-16 della motivazione). A mio avviso, lo stesso principio andrebbe applicato nel caso di un accordo relativo a servizi. Tuttavia, mi sembra che nel caso di specie non sarebbe possibile dimostrare che le disposizioni in questione hanno avuto il tipo di effetto richiesto. Infatti, per essere vietate dal combinato disposto degli artt. 85, n. 1, lett. c), e 5 le disposizioni controverse debbono essere considerate equivalenti nei loro effetti ad una rete di accordi o pratiche concertate tra gli istruttori di guida portoghesi. È tuttavia chiaro che una simile rete non potrebbe compromettere la libertà degli istruttori di guida non portoghesi di offrire i loro servizi in Portogallo. Le disposizioni nazionali stesse possono evidentemente imporre una tale restrizione, ma, così facendo, ricadrebbero nella sfera di applicazione dell'art. 59 piuttosto che in quella dell'art. 85.

10. Di conseguenza concludo che disposizioni nazionali come quelle dell'art. 7, n. 1, del decreto legge in esame non vanno considerate, in circostanze analoghe a quelle del caso di specie, in contrasto con le norme di concorrenza del Trattato.

Compatibilità con la direttiva sulla patente di guida

11. La terza e la quarta questione sottoposte dal Tribunal de Relação sono le seguenti:

« 3) Se si possa o si debba ritenere che detta direttiva 80/1263/CEE, pur riguardando gli esami di guida, implichi che la scuola stessa debba rispondere a requisiti analoghi, come al requisito di essere praticata nei limiti del possibile su autostrade e nelle varie condizioni di traffico consigliate per l'esame;

4) infine, se si possa o si debba ritenere che la direttiva in questione abbia natura di semplice direttiva ai sensi dell'art. 189 del Trattato, nel senso che si lascia alle autorità nazionali la competenza circa la forma e i mezzi per darle esecuzione (ciò si verifica qualora le si attribuisca meramente natura recettizia), o se invece, nonostante sia definita direttiva, vada considerata direttiva di natura generale e vincolante, come quelle adottate in virtù degli artt. 56, 63 e 87 del Trattato ».

La portata della terza questione è chiara: il Tribunal de Relação intende accertare se la direttiva sulla patente di guida, che subordina a vari obblighi il rilascio della patente di guida e l'esame di guida che va superato in precedenza, debba anch'essa essere interpretata nel senso che subordina implicitamente ad obblighi analoghi l'insegnamento impartito ai candidati all'esame. Il Tribunal de Relação intende accertare, in particolare, se da ciò debba desumersi che l'insegnamento di guida va in parte effettuato su autostrada.

12. Per contro, la quarta questione del Tribunal de Relação non è del tutto comprensibile nella sua attuale formulazione. In diritto comunitario non esiste una distinzione tra direttive ai sensi dell'art. 189 del Trattato e direttive adottare sulla base degli artt. 56, 63 o 87: queste ultime non sono altro che esempi delle prime. A mio avviso, tuttavia, il Tribunal de Relação chiede in sostanza se le disposizioni applicabili della direttiva sulla patente di guida abbiano un'efficacia diretta, vale a dire se esse possano essere fatte valere da un singolo contro uno Stato che non le abbia trasposte nell'ordinamento interno.

Terza questione

13. Esaminerò anzitutto se la direttiva sulla patente di guida abbia delle implicazioni sugli obblighi imposti dagli Stati membri in materia di insegnamento della guida. Nelle sue osservazioni scritte il signor Morais lascia intendere che dalla direttiva emerge che gli Stati membri sono tenuti, in particolare, a garantire che i corsi di guida si svolgano in parte su autostrade e strade situate al di fuori degli agglomerati urbani.

14. L'art. 6, n. 1, della direttiva in esame recita:

« Il rilascio della patente è (...) subordinato:

a) al superamento di un esame pratico e teorico nonché al soddisfacimento di norme mediche le cui condizioni minime non potranno essere sostanzialmente meno severe di quelle previste dagli allegati II e III;

(...) ».

L'allegato II è intitolato « Requisiti minimi per gli esami di guida » ed è diviso in due serie di requisiti rispettivamente per gli esami teorici e pratici. Tra i requisiti per l'esame pratico figura quello specificato al punto 9 che è intitolato « Luogo dell'esame »:

« La parte dell'esame descritta al punto 5 può svolgersi su un terreno di prova speciale; in questo caso, criteri precisi devono essere stabiliti per misurare obiettivamente l'idoneità del candidato a manovrare il veicolo. La parte dell'esame prevista al punto 6 avrà luogo, possibilmente, al di fuori degli agglomerati e su autostrade, nonché nella circolazione urbana ».

15. L'assunto del signor Morais è il seguente. Dalla seconda frase del punto 9 emerge chiaramente che, qualora sia possibile, una parte dell'esame di guida deve svolgersi su autostrade o su strade situate al di fuori degli agglomerati urbani. Nel caso di esami effettuati nella regione di Lisbona ciò è di fatto possibile in quanto, se è vero che nel comune di Lisbona non si trovano tali strade, ve ne sono invece nei comuni limitrofi. Ne consegue che l'esame di guida a Lisbona deve svolgersi in parte su tali strade e quindi che ai candidati all'esame va consentito di poter ricevere un'adeguata preparazione sulle stesse, anche se la scuola che hanno scelto è situata nel comune di Lisbona. Di conseguenza, gli istruttori di autoscuola di Lisbona hanno il diritto di impartire lezioni su tali strade e tale diritto può inoltre essere fatto valere dinanzi ad un giudice nazionale per impedire l'applicazione dell'art. 7, n. 1, del decreto legge.

16. La Commissione nelle sue osservazioni scritte deduce invece che la direttiva lascia agli Stati membri un potere discrezionale più ampio di quanto afferma il signor Morais. Essa sottolinea che in alcune regioni del Portogallo l'autostrada più vicina può essere a 200 km del luogo in cui si svolge l'esame di guida. La Commissione è dell'avviso che, in tali casi, l'obbligo che una parte dell'esame abbia « possibilmente » luogo su autostrada non impedisce ad uno Stato membro di decidere che il suddetto esame non debba mai svolgersi su autostrada. Perciò, secondo la Commissione, uno Stato membro può imporre un esame di guida uniforme per l'intero territorio, che tenga conto del fatto che in alcune sue regioni non vi sono autostrade facilmente accessibili. Nelle sue osservazioni scritte il Regno Unito sottolinea inoltre che in alcuni Stati membri agli aspiranti automobilisti non è consentito guidare in autostrada, facendo intendere che anche questi sono casi in cui non è « possibile », ai sensi del punto 9 dell'allegato II, che una parte dell'esame abbia luogo su autostrada.

17. Dalle sue osservazioni scritte emerge che il governo portoghese, contrariamente al signor Morais, non ritiene che sia possibile effettuare una parte dell'esame di guida su autostrada anche nella regione di Lisbona. Vi è quindi disaccordo nell'interpretazione della nozione di « possibilità » che figura nell'allegato II della direttiva. A mio avviso, tuttavia, nell'ambito dell'allegato II la nozione non va interpretata in modo troppo restrittivo. Va in primo luogo rilevato che la versione francese della direttiva utilizza l'espressione « si possible » che corrisponderebbe a « *if* possible » piuttosto che « *wherever* possible »; e la versione portoghese, analogamente, utilizza « se possível ». Non ci si deve quindi richiamare alla formulazione un po' più enfatica della versione inglese. Va anche notato come sia la Commissione che il Regno Unito abbiano sottolineato in udienza che la direttiva rappresenta soltanto una prima fase in un processo di armonizzazione che continua con la direttiva 91/439/CEE, adottata recentemente dal Consiglio (GU L 237, pag. 1), la quale sostituirà l'attuale direttiva a decorrere dal 1° luglio 1996; anche se va detto che per quanto riguarda il testo controverso oggetto della presente fattispecie vi è poca differenza tra le due direttive.

18. Inoltre, ai fini dell'interpretazione della nozione di possibilità utilizzata nel punto 9 dell'allegato II dell'attuale direttiva è utile esaminare il punto 7 dello stesso allegato. In tale punto si prevede che:

« Possibilmente la parte dell'esame descritta al punto 5 deve aver luogo prima di quella descritta al punto 6 ».

A rigore sarebbe sempre possibile controllare l'esecuzione delle manovre specificate nel punto 5 prima del comportamento nella circolazione descritto nel punto 6. È pertanto chiaro che l'espressione « possibilmente » nel punto 7 non deve essere interpretata in senso stretto ed ha un significato più vicino a « ragionevolmente effettuabile » che a « compatibile con le leggi della fisica ». A mio avviso lo stesso vale per l'interpretazione dell'espressione « possibilmente » del punto 9.

19. Di conseguenza, a mio avviso, uno Stato membro non è tenuto ad effettuare un esame di guida su autostrada qualora non ne esista una accessibile dal centro d'esame; invece esso può adottare la disciplina in materia più adeguata alle circostanze e prendere in considerazione aspetti quali l'uniformità dell'esame. Uno Stato membro ha il diritto, in particolare, di tenere conto della necessità di imporre un esame che sia uniforme su tutto il territorio, alcune parti del quale possono non avere un agevole accesso ad un'autostrada. Mi sembra che uno Stato membro abbia anche il diritto di tener conto di legittime considerazioni di ordine pubblico e potrebbe così decidere che considerazioni attinenti alla sicurezza stradale, per esempio, giustifichino restrizioni all'utilizzazione delle autostrade da parte degli aspiranti automobilisti. Ove lo Stato membro abbia fatto comunque un uso ragionevole del suo potere discrezionale a mio avviso con gli si può addebitare di aver violato gli obblighi che impongono l'allegato II, punto 9, e l'art. 6, n. 1, della direttiva sulla patente di guida.

20. Va inoltre notato che l'art. 6, n. 1, della direttiva richiede soltanto che i requisiti minimi dell'esame di guida non siano « sostanzialmente meno severi » di quelli

previsti nell'allegato II. Questa è un'ulteriore indicazione che la nozione di possibilità utilizzata nell'allegato II non deve essere interpretata in modo troppo restrittivo; risulta infatti chiaramente dall'art. 6, n. 1, che gli Stati membri godono sempre di un certo potere discrezionale nella determinazione delle modalità dell'esame.

21. In ogni caso, tuttavia, non è contestato che l'esame di guida a Lisbona non viene effettuato su autostrada. Di fatto il governo portoghese ha affermato in udienza che è in ogni caso vietato impartire lezioni di guida in autostrada agli aspiranti automobilisti. Nessuna autoscuola in Portogallo può quindi legittimamente effettuare l'insegnamento su autostrada e non è necessario impartire tale insegnamento per preparare i candidati all'esame di guida. Di conseguenza, anche se, contrariamente alla conclusione cui sono pervenuto in precedenza, uno Stato membro fosse tenuto a far svolgere una parte dell'esame di guida su autostrada, mi sembra che il fatto di non attenersi a tale obbligo non avrebbe alcuna incidenza sull'insegnamento della guida. In tal caso lo Stato membro, pur contravvenendo all'obbligo della direttiva relativo al luogo dell'esame, non violerebbe, a mio avviso, alcun altro obbligo inerente all'insegnamento da impartire.

Quarta questione

22. Come si è visto, la quarta questione sottoposta alla Corte può essere intesa nel senso che mira ad accertare se il punto 9 dell'allegato II della direttiva sulla patente di guida, in combinato disposto con l'art. 6, n. 1, crei diritti i quali possano essere fatti valere dai singoli dinanzi ai giudici nazionali.

Il diritto cui il signor Morais dovrebbe richiamarsi nel caso di specie, per impedire l'applicazione dell'art. 7, n. 1, del decreto legge, sarebbe il diritto per i suoi allievi di svolgere una parte del loro esame di guida su autostrada e quindi (come necessaria conseguenza) di ricevere un insegnamento su tale tipo di strada, eventualmente situata al di fuori del comune in cui l'autoscuola è stabilita.

23. Conformemente alla costante giurisprudenza della Corte, le disposizioni di una direttiva hanno un'efficacia diretta nell'ordinamento nazionale solo a condizione che il loro contenuto sia incondizionato e sufficientemente preciso: v., da ultimo, sentenza 19 novembre 1991 (cause C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci, Racc. pag. I-5357, punto 11 della motivazione). Ho tuttavia già concluso supra ai punti 19 e 20 che la direttiva non impone agli Stati un obbligo preciso ed incondizionato di svolgere una parte dell'esame di guida su autostrada; invece ogni Stato membro dispone del potere discrezionale di decidere, alla luce delle circostanze nazionali, se sia possibile o no imporre un obbligo del genere.

24. È vero che il fatto che una disposizione la quale imponga un obbligo ad uno Stato membro attribuisca allo Stato stesso un certo potere di valutazione non impedisce di per sé che tale disposizione abbia un'effica-

cia diretta, in quanto l'esercizio di tale portere può essere del pari soggetto a sindacato giurisdizionale. Così, per esempio, l'art. 48 del Trattato ha un'efficacia diretta, nonostante che l'art. 48, n. 3, subordini i diritti derivanti dalla libera circolazione di lavoratori a restrizioni che possono essere imposte dagli Stati membri e che sono giustificate da ragioni di ordine pubblico, di sicurezza pubblica o di sanità pubblica. Di conseguenza, i diritti garantiti dall'art. 48 possono essere fatti valere dai singoli dinanzi ai giudici nazionali qualora lo Stato membro non possa, nel caso di specie, richiamarsi a tali limitazioni: v. sentenza 4 dicembre 1974 (causa 41/74, Van Duyn, Racc. pag. 1337, punto 7 della motivazione).

25. Tuttavia nella presente causa non è possibile, per le ragioni già esposte, affermare che il Portogallo abbia superato i limiti del suo potere discrezionale non facendo svolgere una parte dell'esame di guida su autostrada, e quindi non si pone la questione relativa all'efficacia diretta del punto 9 dell'allegato II della direttiva. Pertanto, date le conclusioni cui sono giunto, non è necessario risolvere la quarta questione sottoposta alla Corte.

Conclusione

26. Sono di conseguenza dell'avviso che le questioni sottoposte alla Corte dal Tribunal da Relação di Lisbona vanno risolte come segue:

« 1) La normativa di uno Stato membro, che accorda il diritto esclusivo di impartire corsi di guida sulle strade di uno specifico comune alle scuole autorizzate ad impartire tale insegnamento e che sono situate nel territorio del suddetto comune, non è di per sé incompatibile con l'art. 85, n. 1, del Trattato CEE, in combinato disposto con l'art. 5, n. 2.

2) Le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione di servizi non si applicano ad una situazione puramente interna ad uno Stato membro, come nel caso in cui un cittadino di tale Stato, dipendente di una scuola che vi è stabilita, insegni la guida automobilistica a persone originarie di detto Stato.

3) Uno Stato membro deve garantire che le persone, le quali preparano l'esame di guida che esso organizza, abbiano la possibilità di ricevere lezioni di guida su strade simili a quelle su cui l'esame viene effettivamente svolto, indipendentemente dal fatto che esso sia o no pienamente conforme agli obblighi previsti dall'art. 6, n. 1, e dall'allegato II della prima direttiva del Consiglio 4 dicembre 1980, 80/1263/CEE. Tale direttiva non impone alcun altro obbligo relativo al luogo delle lezioni di guida ».