CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 5 dicembre 1990 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Antefatti

1. I tre ricorsi per inadempimento presentati contro la Francia, la Grecia e l'Italia, di cui oggi trattasi, non sono stati riuniti dalla Corte di giustizia, ma sono così strettamente connessi per materia che mi permetto di formulare conclusioni comuni.

2. Ai tre Stati membri viene addebitata un'infrazione all'art. 59 del Trattato CEE e in tutti e tre i casi i fatti all'origine dell'addebito sono sostanzialmente gli stessi. Si tratta dell'ostacolo all'attività di guide turistiche che entrano in un paese con un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro.

3. Questo settore, cioè l'attività di guida turistica, non è finora stato oggetto, sul piano del diritto comunitario, di alcuna armonizzazione. In primo luogo tale attività non ricade nell'ambito d'applicazione della direttiva 89/48/CEE relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi d'istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni [1], in quanto gli Stati nei quali detta attività è disciplinata richiedono, per ottenere la licenza per l'esercizio della professione, meno requisiti di quelli previsti in tale direttiva [v. ivi art. 1, lett. a), e art. 2]. Per quanto riguarda la rimanente direttiva 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 [2], le attività di guida turistica sono escluse dal suo ambito d'applicazione (v. art. 2, n. 5).

4. Nei tre Stati membri convenuti sono in vigore norme di legge che disciplinano l'attività di guida turistica, a differenza di quanto accade in una serie di altri Stati membri nei quali tale attività non è disciplinata.

5. La nozione di guida turistica (in Francia: guida turisticainterprete) è definita nelle rispettive normative nazionali con differenti formulazioni. Sostanzialmente non vi vedo alcuna differenza. L'attività vi è descritta ogni volta come visita guidata con presentazione e ragguagli inerenti a determinati oggetti o località. Mentre poi la definizione francese è strettamente connessa al luogo in cui viene svolta l'attività (strade, musei, mo-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988 (GU 1989, L 19, pag. 16).

2 — Direttiva del Consiglio 16 giugno 1975 (GU 1975, L 167, pag. 22).

numenti storici, mezzi di trasporto pubblici), la definizione greca è impostata sugli oggetti visitati e relative delucidazioni. La definizione italiana contiene entrambi gli elementi. Tutte le definizioni mirano però visibilmente a ricomprendere la visita guidata e le informazioni fornite relativamente a tutti i possibili punti di vista che possano essere di interesse per i turisti, indipendentemente dal fatto che si tratti di un interesse artistico, architettonico, storico o comunque culturale, cosicché rimangono escluse dalle definizioni unicamente le visite di diporto.

6. Negli Stati menzionati l'attività di guida turistica così definita è permessa solo ai titolari di apposita licenza (certificata con un particolare documento); a tale proposito questa limitazione vale in Francia solo nei dipartimenti e comuni contenuti in un elenco fissato con decreto del ministro competente per il turismo.

7. Il rilascio di questa licenza presuppone, in tutti e tre i casi, una preparazione specifica accertata di norma con il superamento di un esame. Per quanto riguarda lo svolgimento ed il contenuto di questo esame, abbiamo ricevuto nel corso della fase orale alcune esaurienti informazioni. Sembra, stando a tali informazioni che, in tutti e tre i casi, l'esame avvenga nella lingua del rispettivo paese, eccezion fatta per la Francia, dove la metà del tempo dell'esame orale del candidato, che dura trenta minuti in tutto, si svolge nella lingua madre. Bisogna dimostrare inoltre conoscenze in almeno una lingua straniera. Per quanto riguarda le conoscenze tecniche sappiamo che in Francia vengono accertate le conoscenze in relazione all'eredità culturale di questo paese, alla sua storia ed economia; inoltre l'esame accerta la capacità del candidato di effettuare una visita commentata. Per la Grecia risulta solo che l'esame viene effettuato dalle scuole per guida turistica greche e che il contenuto dell'esame verte senz'altro sul programma svolto in questa scuola durante il ciclo di lezioni frequentato. In Italia sono accertate le conoscenze approfondite delle opere d'arte, dei monumenti, del patrimonio archeologico, delle bellezze naturali o comunque di ciò che ha importanza turistica nei luoghi in cui le persone interessate svolgono la loro attività.

8. Come ho già detto, la Commissione non critica la citata normativa nel suo complesso, ma solo il fatto che sia necessaria una licenza di guida turistica per la prestazione di servizi delle persone che accompagnano un gruppo di turisti in provenienza da un altro Stato membro.

9. Inoltre la critica riguarda unicamente il fatto che l'attività di guida turistica è limitata a luoghi diversi da musei o da monumenti storici.

10. Per un'illustrazione degli antefatti mi permetto di rinviare alle tre relazioni d'udienza e di passare subito alla valutazione giuridica, nel corso della quale tornerò su taluni particolari.

B — Parere

11. *I.* Per esaminare la fondatezza del ricorso, occorre anzitutto — senza trattare ancora dell'efficacia diretta della libertà garantita dal Trattato [3] — stabilire se l'attività di cui è causa rappresenti una prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59 e seguenti del Trattato CEE e pertanto ricada per materia nell'ambito d'applicazione di queste norme.

12. *1.* In proposito va osservato anzitutto che l'attività — la guida di turisti nonché le delucidazioni ed i ragguagli su oggetti di ogni tipo oppure anche paesaggi — costituisce per sua natura una prestazione di servizi ai sensi dell'art. 60, primo comma, del Trattato CEE. Viene infatti fornita una prestazione dietro corrispettivo [4] che non rientra nell'ambito della libera circolazione di merci o capitali o in quella delle persone (libera circolazione dei lavoratori e libertà di stabilimento).

13. *2.* È altresì pacifico che la prestazione di servizi non ha un carattere puramente interno allo Stato, cosa che escluderebbe l'applicazione dell'art. 59 e seguenti. Infatti è incontestabile che l'organizzatore di viaggi esercita — personalmente o attraverso un dipendente [5] oppure tramite un collaboratore libero professionista — la propria attività per fornire la prestazione temporaneamente in uno Stato diverso da quello in cui egli risiede. La prestazione di servizi dell'organizzatore nei confronti dei turisti viene fornita nello Stato ospitante ed anche ricevuta, e lo stesso vale nei confronti dell'organizzatore dei viaggi per l'eventuale prestazione fornita da un collaboratore libero professionista, in quanto le cose sono così strutturate che i turisti nel momento in cui ricevono la prestazione si trovano nel paese ospitante e l'organizzatore ne è cosciente. Entrambe le prestazioni di servizi — quella fornita dall'organizzatore e quella fornita dal suo collaboratore libero professionista — corrispondono all'ipotesi di cui all'art. 60, terzo comma, e pertanto, in tale prospettiva, non vi è alcun dubbio che esse siano da ricondurre all'art. 59 e seguenti del Trattato CEE.

14. *3.* Il governo greco ritiene tuttavia tale collocazione inesatta in quanto l'ipotesi in cui il prestatore di servizi ed il destinatario sono stabiliti nello stesso Stato non corrisponderebbe alla fattispecie descritta dall'art. 59, primo comma, del Trattato CEE.

15. Secondo il governo greco bisogna ammettere, analizzandone il testo, che l'art. 59, primo comma, del Trattato CEE, presuppone che il prestatore sia residente in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione e che tale presupposto non ricorrerà normalmente nei casi oggetto dei presenti ricorsi.

16. Condivido tuttavia l'opinione della Commissione secondo la quale tali casi soggiacciono nondimeno al principio della libera prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59 e seguenti del Trattato CEE, così come i

3 — Sentenza 3 dicembre 1974, Van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid (causa 33/74, Racc. 1974, pag. 1299); questa sentenza è rimasta allora circoscritta al problema dell'efficacia diretta in relazione al divieto di discriminazione; ha proseguito in questa direzione la sentenza 18 gennaio 1979, Pubblico ministero/Van Wesemael, punto 19 e seguenti, nonché 24 e seguenti della motivazione (cause riunite 110/78 e 111/78, Racc. 1979, pag. 35).

4 — Il fatto che i tre ricorsi abbiano ad oggetto unicamente un tale tipo di prestazione dietro corrispettivo, si deduce dal testo degli atti introduttivi che si riferiscono espressamente alle « prestazioni di servizi » e con ciò rimandano, in tale ottica, all'art. 60.

5 — V. sentenza 3 febbraio 1982, Seco e a./Établissement d'assurances contre la vieillesse et l'invalidité, punto 8 della motivazione (cause riunite 62/81 e 63/81, Racc. 1982, pag. 223).

casi in cui il prestatore si rende (da solo) nello Stato in cui il destinatario della prestazione è residente (cfr. combinato disposto dell'art. 59, primo comma, con l'art. 60, terzo comma, del Trattato CEE) oppure quest'ultimo si reca nello Stato in cui ha sede il prestatore [6] oppure semplicemente il caso in cui solo la prestazione di servizi venga eseguita oltre il(i) confine(i) [7]. A ben guardare il problema riguarda non solo casi che — come qui — presuppongono che il prestatore e il destinatario partendo dallo Stato comune in cui hanno la residenza si rendano contemporaneamente nello Stato in cui la prestazione di servizi dev'essere fornita e il destinatario deve riceverla. Il problema sorge anche senza un simile contemporaneo trasferimento del destinatario, basta solo che il prestatore di servizi e il destinatario siano residenti nello stesso Stato membro [8].

17. Nelle mie conclusioni relative alla causa Cowan [9] ho già richiamato l'attenzione sul fatto che la delimitazione dell'ambito d'applicazione materiale dell'art. 59 e seguenti del Trattato CEE deve avvenire tenendo come punto di riferimento il quadro di un mercato comune nel quale tutte le attività economiche all'interno della Comunità vengono liberate da ogni tipo di limitazione fondata sulla cittadinanza o sulla residenza. Nell'insieme delle attività che l'art. 60, primo comma, mette a confronto con la prestazione di servizi e che sono oggetto di altre libertà garantite dal Trattato, la libera prestazione di servizi comprende in ogni caso lo scambio oltre confine di « prodotti » che non sono « merci ». Come si deduce da un confronto dell'art. 59, primo comma, con l'art. 60, terzo comma, gli autori del Trattato hanno ritenuto particolarmente problematica — e pertanto da disciplinare — l'ipotesi in cui il prestatore svolge la propria attività nello Stato in cui il destinatario è residente. Con questa impostazione appariva infatti particolarmente evidente l'ingerenza negli interessi dello Stato ospitante:

— il prestatore di servizi si reca fisicamente nel territorio dello Stato ospitante, e pertanto già solo per questo motivo gli interessi territoriali di questo Stato vengono in discussione, in ogni caso quando — come nella maggior parte dei casi — il prestatore non ha la cittadinanza dello Stato ospitante;

— la prestazione di servizi viene fornita da una persona che è sottoposta ad un controllo di portata più limitata rispetto alle persone che sono residenti nel territorio dello Stato ospitante;

— per quanto disposizioni ex art. 60, terzo comma, tutelino il consumatore (destinatario della prestazione di servizi) residente nel paese ospitante, tale tutela potrebbe essere compromessa;

— i prestatori di servizi, residenti nello Stato ospitante, vengono esposti alla concorrenza di imprese da altri Stati membri.

18. L'art. 59 e seguenti prevedono pertanto, nonostante questi potenziali interessi dello

6 — V. sentenza 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone/Ministero del Tesoro (cause riunite 286/82 e 26/83, Racc. 1984, pag. 377); sentenza 2 febbraio 1989, Cowan/Trésor public (causa 186/87, Racc. 1989, pag. 195).

7 — V. sentenza 30 aprile 1974, procedimento penale contro Sacchi, punto 6 della motivazione (causa 155/73, Racc. 1974, pag. 409); sentenza 18 marzo 1980, procedimento penale a carico di Debauve, punto 8 della motivazione (causa 52/79, Racc. 1980, pag. 833); sentenza 18 marzo 1980, Coditel e a./Ciné Vog Films e a. (causa 62/79, Racc. 1980, pag. 881); sentenza 6 ottobre 1982, Coditel e a./Ciné Vog Films e a. (causa 262/81, Racc. 1982, pag. 3381); sentenza 26 aprile 1988, Bond van Adverteerders/Regno dei Paesi Bassi (causa 252/85, Racc. 1988, pag. 2085); inoltre, sentenza 4 dicembre 1986, Commissione/Repubblica federale di Germania (causa 205/84, Racc. 1986, pag. 3755).

8 — Esempio: un'impresa edilizia francese costruisce una casa in Italia per un committente con sede in Francia.

9 — V. pag. 205 della sentenza citata alla nota 6.

Stato ospitante, la garanzia della libera prestazione di servizi. A questa stregua, gli interessi dello Stato ospitante, nel caso in cui prestatore e destinatario dei servizi siano residenti nello stesso Stato, sono meno minacciati. L'interesse alla tutela del consumatore residente nello Stato ospitante non è messo in discussione quando prestatore e destinatario siano residenti nello stesso — diverso — Stato membro [10]. Per quanto riguarda in special modo il caso di specie, anche il rapporto di concorrenza tra le guide turistiche del paese ospitante e l'organizzatore dei viaggi non è così fortemente caratterizzato come nel caso appena trattato, in quanto l'offerta dell'organizzatore non è rivolta in genere alle persone residenti nello Stato ospitante. In tal modo la concorrenza con una guida dello Stato ospitante nasce di regola solo nei confronti dei turisti provenienti dallo Stato di residenza del prestatore di servizi, in nessun caso tuttavia nei confronti dei turisti provenienti dallo Stato ospitante.

19. Tenuto conto di queste circostanze ritengo pertanto ammissibile una conclusione a maiore ad minus in base alla quale anche l'impostazione del presente caso ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 59 e seguenti. Tale conclusione è necessaria anche tenuto conto dell'obiettivo perseguito con la libera circolazione dei servizi; tale garanzia non potrebbe altrimenti concretarsi, nel sistema delle altre libertà, se si verificasse una lacuna manifestamente non voluta dagli autori del Trattato.

20. Vorrei ancora illustrare l'esattezza di questo modo di considerare le cose attraverso un semplice esempio. Poniamo il caso che un'impresa turistica francese sia riuscita, con un'adeguata pubblicità, ad avere come clienti per un viaggio in Grecia o in Italia, oltre a turisti provenienti dalla Francia anche turisti provenienti dal Belgio e dal Lussemburgo. Non vedo alcun motivo perché la prestazione di guida turistica fornita in Grecia ai clienti belgi o lussemburghesi debba essere sottoposta all'art. 59 (in quanto prestatore e destinatario sono residenti in diversi Stati membri), mentre non lo è la prestazione fornita ai clienti francesi.

21. In conclusione ritengo pertanto che la prestazione di servizi di cui è causa ricada nell'ambito d'applicazione dell'art. 59 del Trattato CEE.

22. *II.* Occorre inoltre stabilire se le norme degli Stati membri convenuti nella presente controversia contengano limitazioni rilevanti per l'art. 59 e seguenti del Trattato CEE, tali da richiedere una giustificazione per poter prevalere su tali norme.

23. *1.* Effettivamente, e a tal riguardo non ho alcun dubbio, la prestazione di guida turistica viene ostacolata dalle norme censurate. Gli Stati membri, convenuti, non contestano che gli organizzatori dei viaggi non possono effettuare, nell'ambito d'applicazione di tali norme, le visite guidate con proprio personale (nel senso indicato all'inizio) che non dispone di una licenza di guida turistica fornita dallo Stato interessato, ma debbano rivolgersi a guide turistiche del posto, che sono titolari di detta licenza. Vice-

10 — Tuttavia gli interessi di colui che risiede nello Stato ospitante possono essere messi in discussione sotto un altro punto di vista, cioè nel caso di un'attività edilizia svolta dal prestatore.

versa i turisti, pur preferendo la prestazione di servizi fornita dalla guida turistica che viaggia con loro a quella fornita dalla guida turistica locale, non possono ottenere tale prestazione. Questi svantaggi non possono neppure — come in altri casi [11] — essere compensati da una formula alternativa, in quanto gli oggetti di cui trattasi sono unici e possono essere visitati solo nello Stato in cui si trovano. L'ostacolo è pertanto addirittura assoluto.

24. Accertare se, a causa del ricorso obbligato ai servizi delle guide locali, la prestazione dell'organizzatore dei viaggi subisca un rincaro, cosa che viene contestata dal governo italiano, è a tal riguardo irrilevante, in quanto l'organizzatore stesso vuole fornire la prestazione ed impiegare a tal scopo esclusivamente il proprio personale, e ne viene però impedito [12].

25. Anche le prestazioni di servizi di una guida turistica che lavora per l'organizzatore come collaboratore libero professionista vengono ostacolate. Le normative oggetto di controversia comportano infatti che la sua attività comprende un numero inferiore di visite guidate (e pertanto anche il suo guadagno deve diminuire) oppure — in particolare nel caso della Grecia ed in quello dell'Italia con maggior probabilità — non si dà neppure l'incarico alla guida turistica.

11 — Così, per esempio, il destinatario di una prestazione, nel caso di una serie di prestazioni inerenti alla riparazione, può rendersi nello Stato di residenza del soggetto che fornisce la prestazione quando quest'ultimo sia ostacolato nell'esercizio della propria attività nello Stato in cui è residente il destinatario della prestazione.

12 — V. sentenza 27 marzo 1990, Rush Portuguesa/Office national d'immigration, punto 12 della motivazione, in fine (causa C-113/89, Racc. pag. I-1417).

26. 2. Occorre allora domandarsi se tale ostacolo sia rilevante per l'art. 59 del Trattato CEE.

27. Ai sensi degli artt. 60, terzo comma, e 65 le norme di diritto interno debbono essere applicate senza discriminazione ai prestatori contemplati dall'art. 59. Con ciò si intende non solo la disparità di trattamento palese tra i propri cittadini residenti in questo Stato e coloro che non soddisfano tale requisito, ma anche forme dissimulate di discriminazione che appunto apparentemente si fondano su criteri neutrali ma portano in realtà allo stesso risultato [13].

28. Questo divieto di disparità non implica tuttavia che qualsiasi disciplina nazionale che si applichi ai cittadini dello Stato ospitante e si riferisca normalmente ad un'attività permanente delle imprese stabilite in tale Stato, possa essere integralmente applicata ad attività di carattere temporaneo esercitate da imprese aventi sede in altri Stati membri [14].

29. Consegue dalla giurisprudenza da ultimo citata, come giustamente osserva la Commissione, che ogni norma — anche non discriminatoria — che ostacoli di fatto o di diritto la libera circolazione delle presta-

13 — V. sentenza 3 febbraio 1982, punto 8 della motivazione (cause riunite 62/81 e 63/81) citata alla nota 5; su questa riflessione si basa chiaramente anche la sentenza 27 marzo 1990, punti 11 e 12 della motivazione (causa 113/89 citata alla nota 12. Qui non viene dibattuta una disparità di trattamento giustificata dal combinato disposto dell'art. 56 e dell'art. 66.

14 — Sentenza 17 dicembre 1981, procedimento penale contro Webb, punto 16 della motivazione (causa 279/80, Racc. 1981, pag. 3305); sentenza 4 dicembre 1986, Commissione/Germania (libera prestazione del servizio di assicurazione), punto 26 della motivazione (causa 205/84, Racc. 1986, pag. 3755); v. in tal senso anche la sentenza pronunciata nella causa van Wesemael, citata alla nota 3.

zioni di servizi può costituire un'infrazione dell'art. 59 del Trattato CEE [15], per cui, in ogni singolo caso si deve accertare, sulla scorta dei criteri sviluppati dalla giurisprudenza, se l'ostacolo sia compatibile con l'art. 59 del Trattato CEE.

30. Ogni ostacolo alla prestazione di servizi ai sensi dell'art. 59, di fatto o di diritto, può dopo tutto ricadere in via di principio sotto il divieto di tale norma. Ciò significa che gli ostacoli appena accertati sono in ogni caso rilevanti per l'art. 59, senza che si giunga ad una discriminazione.

31. *3.* L'esame della trasgressione che oramai ne consegue può essere effettuato dal duplice punto di vista della discriminazione e del rilievo che la normativa, anche senza tale discriminazione, non è compatibile con l'art. 59 del Trattato CEE.

32. *a)* Poiché il punto di vista enunciato da ultimo è il più completo, vorrei iniziare con questo. La giurisprudenza ha a tal proposito elaborato il principio secondo il quale, proprio in considerazione delle particolarità di talune prestazioni, determinate condizioni particolari imposte al prestatore di servizi, a seguito dell'applicazione di normative per questo tipo di attività, debbono essere considerate come imposte dal Trattato. Tuttavia, la libera prestazione di 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), cioè solo nella misura in cui tale interesse non risulti garantito dalle norme alle quali il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito [16].

33. Inoltre, secondo le sentenze Commissione/Germania e Van Wesemael, le condizioni debbono essere obiettivamente necessarie, al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e di garantire la tutela degli interessi da queste perseguita.

34. *aa)* I governi francese ed italiano sostengono a questo proposito che l'inosservanza dell'art. 59 è in ogni caso esclusa, secondo la giurisprudenza, quando lo Stato ospitante tiene conto dei diplomi conseguiti in un altro Stato membro. Qualora nello Stato ospitante si richieda un diploma per una particolare attività, tale Stato dovrebbe tener conto dei diplomi conseguiti negli altri Stati membri ed esaminarne la loro equivalenza; non deve però tollerare l'attività di prestatori di servizi che non dispongono di alcun (equivalente) diploma.

35. Non posso condividere tale opinione. Come si deduce dalle mie considerazioni, lo Stato ospitante, a prescindere dall'esame dei titoli conseguiti all'estero, deve innanzitutto dimostrare che la restrizione di cui è causa è dovuta a esigenze imperative connesse all'interesse generale. Dopodiché lo Stato membro deve dimostrare che la restrizione è

15 — V. anche la formulazione nella sentenza 26 novembre 1975, Coenen/Sociaal Economische Raad, punto 6 della motivazione (causa 39/75, Racc. 1975, pag. 1547): « (Condizioni) (...) che comunque impediscono od ostacolano l'esercizio dell'attività da parte del prestatore di servizio ».

16 — V. sentenza 4 dicembre 1986, punto 27 della motivazione (causa 205/84) citata alla nota 7; sentenza 17 dicembre 1981, punto 17 della motivazione (causa 279/80) citata alla nota 14; inoltre sentenza Van Wesemael, punto 27 e seguenti della motivazione, citata alla nota 3.

assolutamente necessaria per tale tutela. Poiché infatti gli Stati membri devono tener conto del fatto che l'interesse da tutelare è già « salvaguardato dalle norme dello Stato di stabilimento », ciò rappresenta in realtà solo una parte dell'esame complessivo sull'esistenza della necessità: una restrizione può dimostrarsi non necessaria qualora le norme dello Stato di stabilimento tengano già sufficientemente conto dell'interesse protetto. Qualora non esistano tali norme (come in numerosi casi considerati nella fattispecie), ciò non significa necessariamente che la restrizione sia indispensabile. Anzi, si deve accertare in ogni caso se « lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno drastici » (io aggiungo: fino ad arrivare a provvedimenti che non prevedono alcuna restrizione). Le formulazioni della giurisprudenza riguardo a tale punto sono secondo me particolarmente chiare nella sentenza Commissione/Germania [17].

36. La Corte di giustizia, dopo aver posto in evidenza il dovere che ha lo Stato membro ospitante di accertare il fatto se « tale interesse non risulti garantito dalle norme alle quali il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito », essa aggiunge, letteralmente, al punto 27 della motivazione:

« *Inoltre*, le suddette condizioni devono essere obiettivamente necessarie al fine di assicurare l'osservanza delle norme professionali e di garantire la tutela degli interessi da queste perseguita » [18].

37. Al punto 29 della motivazione di questa sentenza la Corte di giustizia riassume i criteri ai quali devono rispondere le condizioni imposte dallo Stato ospitante. Vi si dice che:

« Ne consegue che le suddette condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato soltanto qualora sia provato che esistono, 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 di stabilimento *e* che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno drastici » [18].

38. Da questa formulazione come dal fatto che la Corte di giustizia ha sottoposto i punti citati ad un esame separato [19], consegue in modo evidente che la « necessità della restrizione » deve essere esaminata *complessivamente*.

39. Diversamente dagli Stati membri convenuti, non vedo alcuna contraddizione tra tale constatazione e la proposta della Commissione « per una direttiva del Consiglio relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE » [20]. Secondo tale proposta (art. 5) gli Stati membri non possono, nei casi disciplinati — tra cui rientra anche l'attività di guida turistica, in quanto sia regolamentata nei singoli Stati membri (v. art. 2) —, rifiutare l'esercizio della professione oggetto della regolamentazione, se il richiedente possiede il diploma o il certificato ottenuto in un altro Stato membro oppure dimostri un'esperienza professionale biennale.

17 — Causa 205/84, citata alla nota 7.

18 — Il corsivo è mio.

19 — V. sentenza Commissione/Germania, punto 30 e seguenti 34 e seguenti 42 e seguenti della motivazione.

20 — GU 1989, C 263, pag. 1.

40. Ciò non significa però che l'esercizio dell'attività possa essere rifiutato se ciò contrasta con l'art. 59. Se il testo della proposta fosse già stato adottato, dovrebbe essere interpretato in questo senso, tenuto conto della libertà fondamentale garantita dall'art. 59. Peraltro non ritengo comunque vincolante riguardo a tale punto l'argomentazione degli Stati membri convenuti, in quanto il testo di cui trattasi è diritto comunitario derivato e per di più solo una proposta, e non potrebbe pertanto prevalere sull'art. 59 neppure qualora sussistesse veramente un contrasto.

41. *bb)* Come già si ricava dalle citazioni fatte, il criterio per giustificare le restrizioni è dato dall'esistenza di « esigenze imperative connesse all'interesse generale ».

42. Gli Stati membri convenuti adducono in proposito due motivi:

— la tutela e la conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale, nonché — secondo il governo francese — la migliore diffusione possibile dell'eredità culturale ed artistica del paese;

— e (soprattutto in Italia) la tutela del consumatore.

43. Per quanto riguarda il preciso contenuto di tali interessi ed il loro reciproco rapporto, va rilevato che esiste un elemento di comunanza ed una differenza. È comune ad entrambi gli interessi il fatto che siano promossi attraverso informazioni possibilmente corrette e complete date ai turisti e che siano pertanto lesi in caso contrario. La differenza sta nel fatto che la tutela dei consumatori mira all'interesse di ogni singolo consumatore, mentre per la tutela del patrimonio citato sono determinanti le ripercussioni collettive delle informazioni: il valore ideale di un tale oggetto viene incrementato qualora il maggior numero possibile di persone abbia conoscenze il più possibile esatte e — in proporzione con lo scopo e le possibilità di una visita turistica — [21] complete. La massiccia diffusione di informazioni errate avrebbe effetti negativi su tale valore.

44. Dal punto di vista della tutela dei consumatori non vi è dubbio che possa giustificarsi un interesse generale avente carattere imperativo. Per quanto riguarda la tutela del menzionato patrimonio, bisogna sicuramente accertare, in ordine a taluni oggetti dotati di valore storico, artistico o culturale, un interesse simile. Mi sembra problematico stabilire quanto sia vasto tale ambito, ed io ho perplessità se tutto ciò che rientra nell'attività di guida turistica ai sensi delle definizioni contenute nelle norme dei tre Stati membri sia anche oggetto di un interesse generale avente carattere imperativo. Alla fine però questo non è possibile ricavarlo, come si deduce dalla mia successiva esposizione.

45. *cc)* A questo punto occorre accertare se le restrizioni censurate dalla Commissione appaiano giustificate da uno dei motivi addotti o addirittura da ambedue.

21 — Per questo motivo vedo anche una differenza tra la « rivalutazione » e la « miglior diffusione possibile di conoscenze » portata in campo dal governo francese quale interesse.

46. *1)* Vorrei innanzitutto fare in tale sede un collegamento tra quanto formulato dalla Commissione — che riconosce sì gli scopi perseguiti, ma non il mezzo qui utilizzato (necessità di una licenza professionale) — e la giurisprudenza citata. Ho già detto che, secondo questa giurisprudenza, uno Stato membro può adottare solo quei provvedimenti restrittivi della libera circolazione delle prestazioni che siano *necessari,* considerati gli scopi perseguiti. La Commissione però censura i provvedimenti di cui è causa non solo sotto il punto di vista che essa descrive con il concetto di « necessità », ma ritiene oltre a ciò che i provvedimenti non siano efficaci per tutelare uno dei due interessi addotti [22], con altre parole, che essi *non siano idonei.* Non può però essere messo in dubbio che anche questo è un criterio determinante. Infatti un provvedimento che non è idoneo a raggiungere lo scopo perseguito non può mai essere considerato sotto questo profilo come « necessario ». Qualora sia accertata in tal senso l'idoneità di un provvedimento, si deve però ancora stabilire se lo Stato membro avrebbe potuto ugualmente tutelare l'interesse in parola con un provvedimento più mite oppure se esso sia sufficientemente tutelato addirittura senza una normativa. Viceversa, tale esame è superfluo qualora i provvedimenti per difetto di idoneità fin dall'inizio siano ritenuti non necessari.

47. Va rilevato poi che le argomentazioni addotte dalla Commissione e dagli Stati membri in relazione ad entrambi i motivi di giustificazione — tutela dei consumatori e tutela del patrimonio di cui sopra — non si possono collegare all'una o all'altra senza travisamenti. Le tratterò pertanto insieme secondo i criteri dell'*idoneità* e della *necessità* (in senso lato).

48. *2)* La Commissione contesta anzitutto l'*idoneità* dei provvedimenti, in primo luogo dal punto di vista della tutela del patrimonio culturale, storico ed artistico. La Commissione ritiene che la diffusione d'informazioni relative a tale patrimonio sia già ampiamente garantita in vario modo dai mass media. Grazie alla libertà di stampa e di opinione queste informazioni si sottraggono ad un controllo efficace. Esse avrebbero pertanto un'influenza almeno altrettanto importante sulla tutela di questo patrimonio delle informazioni fornite dalle guide turistiche.

49. Gli Stati membri convenuti replicano a ciò essenzialmente con due argomentazioni.

50. a) Un'argomentazione, sulla quale fa leva il governo greco, si basa sul fatto che la Grecia controlla le pubblicazioni diffuse all'interno del paese e, per quanto riguarda le pubblicazioni diffuse al di fuori della Grecia, adotta i provvedimenti del caso con l'unica preoccupazione di fornire una esatta rappresentazione dell'eredità storica e culturale del paese. Per quanto riguarda la pubblicità, il governo greco afferma che vi è una notevole differenza fra la diffusione d'informazioni scritta e quella orale, di cui trattasi. Le guide turistiche comunicano informazioni ad un gruppo ristretto di turisti. Queste informazioni sono pertanto molto meno controllabili delle opinioni liberamente espresse da un autore di pubblicazioni sul paese.

22 — Cioè la tutela del patrimonio.

51. A tale proposito posso solo concordare con l'opinione della Commissione. Per quanto riguarda anzitutto la tutela del patrimonio artistico, storico e culturale, bisogna, come ho già detto, effettuare un esame complessivo. L'immagine che l'opinione pubblica si crea di tale patrimonio e che è in tal senso decisiva per la sua tutela è in gran parte influenzata da pubblicazioni, ma anche da trasmissioni radiofoniche e televisive. Non posso immaginare che la Grecia (o un altro degli Stati membri convenuti) possa controllare efficacemente tutte queste fonti d'informazione *all'interno dello Stato* senza operare una censura ingiustificata. Per quanto riguarda le opere prodotte da case editrici o stazioni radiotelevisive *straniere*, manca già la necessaria sovranità. E, in tutti i casi, non mi pare neppure possibile esercitare un'influenza senza che vi sia una coercizione giuridica, non nei confronti degli europei interessati e ancor meno nei confronti di persone interessate da altri Stati, come ad esempio gli Stati Uniti, la cui immagine del patrimonio menzionato è altrettanto decisiva, per la tutela di questo patrimonio, di quella delle persone interessate europee.

52. Tutte le informazioni che provengono dal complesso delle fonti a disposizione hanno fondamentalmente la stessa funzione, cioè *fornire informazioni* a chi è interessato agli oggetti di cui trattasi.

53. Solo da questo punto di vista noi potremmo, secondo me, anche per gli obiettivi della tutela dei consumatori, partire dall'insufficiente idoneità dei provvedimenti di cui trattasi, in quanto il consumatore di informazioni erronee non può in fin dei conti essere tutelato efficacemente, mentre la molteplicità delle informazioni disponibili rende possibile un loro reciproco controllo e tutela pertanto per quanto possibile il consumatore.

54. b) A questo punto interviene però l'argomento dei governi francese e italiano, secondo i quali le informazioni fornite da una guida turistica influenzano il destinatario in misura maggiore rispetto alle informazioni diffuse dai mass media. I turisti, a causa della loro diversa origine culturale e della durata normalmente limitata della visita, sarebbero fortemente influenzati dalla prestazione di servizi della guida turistica. Inoltre il controllo delle informazioni turistiche diffuse per iscritto è accresciuto dalla grande capacità critica del lettore. Poiché l'atteggiamento di una persona che viene guidata in un gruppo turistico chiuso è più passivo di quello del lettore di informazioni scritte, è necessaria una preparazione della guida.

55. Non trovo fecondo questo argomento, almeno per quanto riguarda il punto di vista della tutela del patrimonio artistico, storico e culturale.

56. Bisogna anzitutto riflettere che con i mass media viene raggiunto un numero di persone maggiore di quello dei viaggi individuali. Se l'opinione pubblica si crea un'immagine sbagliata di un determinato oggetto artistico, storico o culturale, ciò dipende pertanto, viste le proporzioni numeriche, molto di più dalle informazioni diffuse al di fuori di tali viaggi.

57. Del resto ho molti dubbi che il valore ideale di un tale oggetto possa affatto esserne influenzato dai visitatori che subiscono la visita solo « passivamente » e « in modo acritico », siano o meno perfette le informazioni. Infatti non si può ritenere che

tali visitatori dedichino alla visita un interesse che va al di là della pura curiosità, e pertanto le informazioni fornite dalla guida vengono dimenticate già poco dopo. Un visitatore veramente interessato e critico si procurerà, come supporto mnemonico, informazioni scritte (e valuterà pertanto quanto ha ascoltato). Su tutti questi meccanismi non ha alcuna incidenza il requisito fissato dagli Stati membri convenuti.

58. Per quanto riguarda la tutela del consumatore, bisogna ammettere che tali riflessioni non sono pertinenti nella stessa misura, in quanto è qui importante non una considerazione complessiva ma una considerazione del singolo consumatore. A tale riguardo non si può escludere che l'uno o l'altro consumatore riceva, nel corso di una visita sul luogo, un'informazione erronea che diminuisce il valore della prestazione da lui pagata, senza che tale svantaggio possa essere corretto dal fatto che egli apprenda prima o poi l'esatta nozione.

59. In conclusione, è possibile in tal modo constatare che i provvedimenti impugnati dalla Commissione non sono idonei a tutelare il patrimonio artistico, storico e culturale. Per quanto riguarda la tutela dei consumatori tale idoneità è ugualmente dubbia, in ogni caso non è stata confutata in ogni aspetto dalla Commissione in maniera convincente. Come si ricaverà però dalle mie successive osservazioni, ciò non è alla fine importante.

60. 3) Secondo me, la Commissione nega giustamente la *necessità* delle restrizioni di cui trattasi.

61. Si tratta infatti, così sostiene la Commissione, di un circolo chiuso: la guida turistica che rappresenta l'impresa di turismo e i turisti (in veste di consumatori) partono insieme dallo Stato membro nel quale è stabilita l'impresa di turismo, per fornire e ricevere la prestazione di servizi in un altro Stato membro. Date tali circostanze, la stima commerciale di cui gode l'impresa di turismo assieme alla concorrenza che esiste su tale mercato protegge sufficientemente gli interessi dei consumatori.

62. a) Innanzitutto mi sembra opportuna in tale sede un'osservazione preliminare in ordine alle modalità ed al contenuto della prestazione di servizio. Come ho già detto si tratta qui unicamente di trasmissione d'informazioni, in particolare di quelle che debbono arricchire culturalmente il turista nel suo tempo libero. Una scorretta informazione non ha ulteriori conseguenze sul turista in quanto consumatore, in particolare non gli comporta alcun grave danno fisico, psichico o finanziario. Per quanto riguarda l'aspetto della tutela del patrimonio culturale menzionato, bisogna osservare che non si tratta qui di una formazione scolastica per non parlare di una ricerca scientifica. Inoltre il danno arrecato non è affatto irreparabile, né per il consumatore singolarmente inteso né per il relativo oggetto culturale. Non appena il turista accerti, grazie ad informazioni per lui accessibili, la verità, viene meno il danno.

63. Qualora si constati che il pericolo per i rispettivi interessi è minimo ed eventuali danni non sono irreversibili, allora ciò differenzia il caso di specie dalle ipotesi di prestazioni fornite da medici, avvocati o tecnici del settore edilizio, sulle quali ha insistito particolarmente il governo italiano. La questione se si debba affidare la tutela di determinati interessi alle forze di mercato e si debba con ciò assegnare al principio della libera prestazione di servizi un posto di supremazia rispetto alle norme restrittive, non può non dipendere da tali riflessioni. Infatti gli Stati membri potrebbero altrimenti escogitare a piacere obblighi di licenze, persino per attività del tutto semplici e innocue (dove poi la concessione della licenza dipenderebbe da un esame), per giustificare gli ostacoli alla libera circolazione di prestazioni con motivi di « tutela dei consumatori ».

64. Mi sembra che la Corte di giustizia sia su questa linea quando, esaminando se erano giustificate le restrizioni alla circolazione delle prestazioni, ha soppesato i pericoli che minacciano concretamente gli interessi in discorso; essa non ha proceduto secondo concetti astratti (come « tutela del consumatore »), ma si è basata sui rapporti concreti.

65. Così si afferma nella sentenza Webb [23]:

« Bisogna riconoscere, in proposito, che la fornitura di manodopera costituisce un'attività particolarmente delicata dal punto di vista professionale e sociale. A causa delle peculiari caratteristiche del rapporto di lavoro sottostante ad una siffatta attività, l'esercizio di questa incide direttamente sia sui rapporti esistenti sul mercato del lavoro, sia sui legittimi interessi dei lavoratori di cui trattasi ».

66. Nella sentenza Commissione/Germania si dice [24]:

« (...) l'attività assicurativa costituisce un settore particolarmente sensibile dal punto di vista della tutela del consumatore, in quanto contraente dell'assicurazione e assicurato. Ciò risulta in particolare dallo specifico carattere della prestazione dell'assicuratore, legata ad eventi futuri per i quali è incerto, al momento della conclusione del contratto, se si verificheranno o, in ogni caso, quando si verificheranno. L'assicurato che, dopo un sinistro, non ottenga l'indennizzo può trovarsi in una situazione molto precaria. Così pure, per il contraente dell'assicurazione, è di regola estremamente difficile valutare se le prospettive di evoluzione della situazione finanziaria dell'assicuratore e le clausole contrattuali, quasi sempre imposte da quest'ultimo, gli offrano sufficiente garanzie quanto all'indennizzo in caso di sinistro.

Si deve inoltre prendere in considerazione (...), il fatto che in taluni rami l'assicurazione è divenuta un fenomeno di massa. In effetti, vengono conclusi contratti da un grandissimo numero di contraenti, cosicché la salvaguardia degli interessi degli assicurati e dei terzi danneggiati riguarda praticamente tutta la popolazione ».

23 — Punto 18 della motivazione, sentenza citata alla nota 14.

24 — Punti 30 e 31 della motivazione, sentenza citata alla nota 7.

67. b) Alla luce di ciò mi sembra pertinente l'opinione della Commissione, secondo la quale la pressione del mercato che grava sugli organizzatori dei viaggi (ed incide direttamente sulla scelta e sul controllo delle guide turistiche impiegate o incaricate) offre sufficienti garanzie per la tutela del consumatore e per la tutela del patrimonio culturale.

68. I clienti degli organizzatori dei viaggi delegano a costoro l'organizzazione delle proprie vacanze, dunque di una parte importante del tempo libero, il miglior periodo dell'anno, come lo descrive lo slogan di una nota agenzia di viaggi. La prestazione dell'organizzatore non si limita, secondo il punto di vista del viaggiatore, all'organizzazione tecnica del viaggio, ma consiste, in gran parte, anche nel fatto di soddisfarlo in questo breve — rispetto al resto dell'anno — periodo. Se ciò non viene garantito, nulla tratterrà il viaggiatore dal scegliere un altro organizzatore per il prossimo viaggio. Mi sembra difficilmente immaginabile una clientela abituale per ragioni di « fedeltà alla marca ». Del resto, l'organizzatore deve difendere una fama che non è importante per il legame con il cliente già acquisito, ma lo è per l'ampliamento della clientela. Poiché l'esattezza delle informazioni, diffuse sul luogo che è meta del viaggio, è in ogni momento verificabile, prestazioni insufficienti in tale ambito possono avere un effetto del tutto negativo per lo sviluppo della clientela, nel senso sopra indicato. Partendo da ciò vorrei fare due osservazioni.

69. Innanzitutto l'esame richiesto dagli Stati membri convenuti può verificare solo l'affidabilità generale, eventualmente le conoscenze specifiche della guida turistica, ma non l'esattezza delle singole informazioni, cosa che sarebbe possibile unicamente con un controllo continuativo. Una protezione sicura da *informazioni sistematicamente erronee* non può pertanto in nessun caso essere offerta. Ritengo addirittura che prestazioni di tal genere, sistematicamente insufficienti, possano essere meglio evitate con l'aiuto dei meccanismi di mercato citati che nel caso in cui questi meccanismi fossero disattivati a causa delle restrizioni contestate dalla Commissione.

70. Pertanto mi sembra evidente, per quanto riguarda il problema delle *singole informazioni erronee*, che ogni visita effettuata da guide turistiche debba essere preparata, con ripetizioni, almeno per le prime volte. Questa preparazione viene conseguita, non so come potrebbe essere altrimenti, prendendo in considerazione tutte le fonti generalmente accessibili. In tale materia l'obbligo di un esame può avere unicamente effetti limitati e addirittura nessun effetto qualora si tratti di esami a carattere generale, come nel caso della Francia e della Grecia. Anche qui i rapporti di mercato esistenti nello Stato di stabilimento dell'organizzatore dei viaggi offrono garanzie almeno altrettanto valide.

71. c) Possiamo inoltre supporre che il turista in quanto consumatore sia protetto sul luogo dalla sua possibilità di scelta. Le guide locali che sono in possesso di licenza dovrebbero essere identificabili come tali. Qualora il turista voglia ricorrere ad una tale guida, questa è a sua disposizione in ogni momento; in ogni caso, l'organizzatore dei viaggi non può costringerlo a ricorrere anche alla prestazione (già pagata dal turista) della guida che agisce per conto dell'organizzatore.

72. È indubbio che, sebbene gli Stati membri convenuti permettano l'attività di guida

turistica solo dietro concessione di una licenza che dipende dal superamento di un esame, ciò non è in ogni caso necessario, tenuto conto dei turisti di cui trattasi, per raggiungere gli scopi delineati.

73. Può rimanere aperta la questione se l'esame, per il suo contenuto, è strutturato in modo tale da doverne contestare *in tale forma* la necessità. Ciò dovrebbe essere in ogni caso vero, come giustamente osserva la Commissione, qualora l'esame si svolga in tutto o per una parte notevole in un'altra lingua ovvero oggetto dell'esame sia la conoscenza di lingue differenti da quella che la guida utilizza nell'accompagnare i gruppi turistici e che è di solito la lingua del paese in cui è stabilito l'organizzatore. Per quanto riguarda la lingua dello Stato ospitante, bisognerebbe a tal riguardo lasciare all'organizzatore anche le modalità con le quali prendere i necessari contatti sul luogo. Ciò non deve necessariamente accadere tramite le guida turistica.

74. Non è necessario trattare del fatto che la Grecia non riconosce apertamente, al posto del diploma greco, i diplomi di guida turistica forniti da altri Stati, cosa che meriterebbe ugualmente un esame dal punto di vista della necessità.

75. *b)* Altrettanto aperta può rimanere la questione se il requisito dell'esame, da tenersi in una lingua diversa da quella dello Stato di stabilimento, rappresenti una *discriminazione indiretta*; in questo caso l'idea della parità di trattamento dovrebbe essere valutata tenendo conto del fatto che sarebbe eventualmente impensabile per lo Stato interessato effettuare esami in tutte le lingue ufficiali della Comunità.

76. *III.* Ora, prima che io formuli, su tale base, una proposta, devo ancora brevemente soffermarmi sul fatto che la Commissione ha chiesto una condanna dei tre Stati membri convenuti solo perché impediscono l'attività di guida turistica, di cui trattasi, in luoghi diversi da musei o monumenti storici.

77. Se ho esattamente compreso quanto è stato detto nella fase orale, tale riserva si spiega col fatto che ad un determinato punto si era prospettata la possibilità di un compromesso tra la Commissione ed i tre Stati membri convenuti. Se questo compromesso si fosse realizzato, la Commissione avrebbe ben accettato la limitazione, qui censurata, della libera prestazione di servizi in relazione a musei e a monumenti storici, ma non sotto l'altro aspetto. Resta però oscuro il perché la libera prestazione di servizi debba essere illegittimamente compromessa solo in quest'ultimo caso. Le riflessioni finora esposte non consentono di trattare le prestazioni fornite dalle guide turistiche in relazione a musei e a monumenti storici diversamente dalle altre prestazioni di servizi considerate nel ricorso. Naturalmente non si può eccedere l'ambito del ricorso.

C — Conclusione

78. Per tutti questi motivi vi propongo di accogliere il ricorso della Commissione nelle cause C-154/89, C-180/89 e C-198/89, così come formulato, e di condannare alle spese, come richiesto, le tre convenute.