SENTENZA DELLA CORTE
22 marzo 1994 *

Nella causa C-375/92,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata in un primo momento dal signor Rafael Pellicer, e successivamente dalla signora Maria Blanca Rodríguez Galindo, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno di Spagna, rappresentato dai signori Alberto José Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, e Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, del servizio giuridico incaricato di rappresentare il governo spagnolo dinanzi alla Corte di giustizia, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Spagna, 4-6, boulevard E. Servais,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda diretta a far constatare che, subordinando l'accesso alla professione di guida turistica-interprete al superamento di taluni esami riservati unicamente ai cittadini spagnoli; omettendo di istituire una procedura di verifica e di comparazione, rispetto ai requisiti previsti in Spagna, della qualificazione pro-

* Lingua processuale: lo spagnolo.

fessionale acquisita da cittadini comunitari in possesso del titolo di guida turistica-interprete rilasciato in un altro Stato membro, procedura che consenta o di riconoscere il titolo rilasciato da detto Stato membro, o di sottoporre la persona in possesso del titolo medesimo a prove limitate alle materie mancanti; esigendo il possesso di una tessera professionale attestante l'acquisizione di una formazione professionale comprovata dal superamento di un esame, ai fini della prestazione di servizi come guida turistica-interprete che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, qualora tale prestazione sia effettuata in Spagna, in località site in una determinata zona geografica, e consista nell'accompagnare tali turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici per i quali sia necessaria la presenza di una guida specializzata, e, infine, omettendo di comunicare alla Commissione le informazioni richieste relativamente alla normativa delle Comunità autonome circa le attività di guida turistica-interprete, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 5, 48, 52 e 59 del Trattato CEE.

LA CORTE,

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

avvocato generale: C.O. Lenz
cancelliere: H. von Holstein, vicecancelliere

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 9 novembre 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 dicembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 1° ottobre 1992, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che

— subordinando l'accesso alla professione di guida turistica-interprete al superamento di taluni esami riservati unicamente ai cittadini spagnoli,

— omettendo di istituire una procedura di verifica e di comparazione, rispetto ai requisiti previsti in Spagna, della qualificazione professionale acquisita da cittadini comunitari in possesso del titolo di guida turistica-interprete rilasciato in un altro Stato membro, procedura che consenta o di riconoscere il titolo rilasciato da detto Stato membro, o di sottoporre la persona in possesso del titolo medesimo, nel caso in cui la sua formazione sia incompleta rispetto ai criteri vigenti in Spagna, a prove limitate alle materie mancanti,

— esigendo il possesso di una tessera professionale, attestante l'acquisizione di una formazione professionale comprovata dal superamento di un esame, ai fini della prestazione di servizi come guida turistica-interprete che accompagna un gruppo di turisti provenienti da altro Stato membro, qualora tale prestazione sia effettuata in Spagna, in località site in una determinata zona geografica e consista nell'accompagnare tali turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici per i quali sia necessaria la presenza di una guida specializzata, e

— omettendo di comunicare alla Commissione le informazioni richieste relativamente alla normativa delle Comunità autonome, circa le attività di guida turistica-interprete,

il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 5, 48, 52 e 59 del Trattato CEE.

2 Secondo il decreto spagnolo 31 gennaio 1964, recante approvazione del regolamento relativo all'esercizio di attività private di informazione turistica (BOE del 26 febbraio 1964, in prosieguo: il «decreto del 1964»), per poter esercitare la professione di guida turistica-interprete occorre aver superato gli esami appositamente organizzati dal ministero dell'Informazione e del Turismo (art. 12). A questi esami può accedere solo chi è in possesso della cittadinanza spagnola [art. 13, lett. a)] e il loro superamento dà luogo al rilascio di una tessera professionale (art. 21). Inoltre, sebbene i gruppi di turisti possano essere accompagnati da una guida (correo de turismo) del loro paese, questa deve obbligatoriamente richiedere la collaborazione di una guida interprete di cittadinanza spagnola (art. 11, n. 3). L'esercizio di dette attività da parte di persone non autorizzate è punito con sanzioni (art. 7).

3 Non è controverso il fatto che il decreto del 1964 resta in vigore sul territorio di ciascuna delle diciassette Comunità autonome che compongono la Spagna e che dispongono di talune competenze legislative nel settore del turismo, fintantoché gli organi legislativi di dette comunità non abbiano adottato normative in deroga. È inoltre pacifico il fatto che due Comunità autonome hanno adottato disposizioni sull'esercizio della professione di guida turistica-interprete.

4 Con lettera del 30 luglio 1990, la Commissione comunicava al governo spagnolo di considerare le menzionate disposizioni del decreto del 1964 incompatibili con gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato e constatava che non le erano state comunicate le informazioni richieste sulle pertinenti normative delle Comunità autonome. Essa intimava al Regno di Spagna di presentarle le sue osservazioni entro il termine di

due mesi. Poiché a detta lettera non veniva dato l'esito auspicato, in data 14 ottobre 1991 la Commissione gli indirizzava un parere motivato. Avendo constatato che il Regno di Spagna non aveva posto termine alle infrazioni ivi menzionate entro il termine prescritto, la Commissione ha deciso di adire la Corte di giustizia sulla base dell'art. 169 del Trattato.

Sulla prima censura

5 La Commissione sostiene che l'art. 13, lett. a), del decreto del 1964 è incompatibile con gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato in quanto subordina l'accesso agli esami di guida turistica-interprete al possesso della cittadinanza spagnola. Per quanto riguarda l'art. 48, la Commissione, nelle sue memorie, ha fatto riferimento agli artt. 55 e 56 dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna (GU 1985, L 302, pag. 23) e ha così limitato la sua censura ai lavoratori che già esercitavano la loro attività in detto paese al momento della sua adesione alla Comunità.

6 Inoltre, nel corso dell'udienza, la Commissione ha precisato che la sua prima censura deve essere intesa nel senso che essa chiede alla Corte di constatare la violazione del Trattato che, a suo parere, emerge dal decreto del 1964, senza che la Corte prenda posizione sulle disposizioni delle due Comunità autonome riguardanti la professione di guida turistica-interprete.

7 Nelle sue memorie, il governo spagnolo ha riconosciuto che il requisito della cittadinanza, prescritto dall'art. 13, lett. a), del decreto del 1964, era sempre in vigore in Spagna.

8 Ciò considerato, si deve osservare, in primo luogo, che questa disposizione limita l'accesso alla professione di guida turistica-interprete alle persone in possesso della cittadinanza spagnola, indipendentemente dal fatto che tale professione venga esercitata in forma autonoma ovvero nel contesto di un contratto di lavoro.

9 In secondo luogo, si deve ricordare che gli artt. 48, 52 e 59 del Trattato impongono l'eliminazione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri per quanto riguarda l'accesso all'impiego, il diritto di stabilimento e le prestazioni di servizi.

10 Si deve pertanto constatare che, subordinando l'accesso alla professione di guida turistica-interprete al possesso della cittadinanza spagnola, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato.

Sulla seconda censura

11 Secondo la Commissione, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato non avendo istituito, per i cittadini comunitari che hanno ottenuto il diploma di guida turistica-interprete in un altro Stato membro, una procedura di verifica e di comparazione della loro qualificazione professionale con quella richiesta dall'art. 12 del decreto del 1964 che consenta o di riconoscere il titolo rilasciato nel detto Stato membro, o di sottoporre la persona in possesso del titolo medesimo a prove limitate alle materie mancanti, qualora la sua formazione sia incompleta rispetto ai criteri vigenti in Spagna.

12 A questo proposito si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, spetta allo Stato membro al quale è stata presentata la domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso è, secondo la normativa nazionale,

subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro, procedendo ad un raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali.

13 Questa procedura di valutazione deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti, da parte del suo titolare, il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare (v. sentenze 7 maggio 1991, C-340/89, Vlassopoulou, Racc. pag. I-2357, punti 16 e 17, e 7 maggio 1992, C-104/91, Aguirre Borrell e a., Racc. pag. I-3003).

14 Nella fattispecie è pacifico che il decreto del 1964 non istituisce procedure che consentano di verificare la qualificazione professionale acquisita da cittadini comunitari in altri Stati membri.

15 Il governo spagnolo sostiene che l'obbligo posto dalle soprammenzionate disposizioni del Trattato è stato tuttavia osservato dalle disposizioni nazionali adottate in applicazione 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), e della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16).

16 A questa argomentazione va risposto in primo luogo che, conformemente all'art. 2, n. 5, della menzionata direttiva 75/368, l'art. 2, lett. f), del regio decreto 30 aprile 1992, n. 439 (BOE n. 111 dell'8 maggio 1992), esclude dalla sua sfera di applicazione la professione di guida turistica.

17 Si deve quindi rilevare che la Commissione ha sostenuto, senza essere contraddetta su questo punto dal governo spagnolo, che, benché la professione di Técnico de Empresas y Actividades Turísticas (tecnico di imprese e attività turistiche) sia stata aggiunta con regio decreto 26 giugno 1992, n. 767 (BOE n. 170 del 16 luglio 1992) all'elenco delle professioni figuranti negli allegati del decreto 25 ottobre 1991, n. 1665 (BOE n. 80 del 22 novembre 1991), che recepisce nell'ordinamento spagnolo la direttiva 89/48, tale professione non corrisponde però a quella di guida turistica.

18 Ciò considerato, si deve constatare che, omettendo di istituire una verifica di comparazione, rispetto ai requisiti previsti in Spagna, della qualificazione professionale acquisita da cittadini comunitari in possesso del titolo di guida turistica-interprete rilasciato in un altro Stato membro, la Spagna è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato.

Sulla terza censura

19 Ai sensi degli artt. 7 e 11 del menzionato decreto del 1964, le attività di informazione turistica in qualità di guida turistica-interprete possono essere esercitate professionalmente solo da guide che abbiano superato l'esame richiesto e che possano comprovarlo mediante la tessera professionale prevista dall'art. 21 di detto decreto.

20 Basandosi sulla precedente giurisprudenza della Corte, la Commissione considera che il requisito di una tessera professionale, il cui conseguimento è subordinato al

compimento di una formazione professionale comprovata da un esame, è in contrasto con l'art. 59 del Trattato, perché impedisce alle agenzie turistiche di fare ricorso a una guida indipendente non in possesso della tessera professionale, anche se esercita detta professione in un altro Stato membro, e obbliga le agenzie turistiche ad assumere guide in possesso della tessera professionale.

21 A questo proposito è sufficiente ricordare che, come rilevato dalla Corte nelle sentenze 26 febbraio 1991, nelle cause C-154/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-659); C-180/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-709); C-198/89, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-727), uno Stato viene meno agli obblighi che gli incombono ai sensi dell'art. 59 del Trattato subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro, quando tale prestazione consiste nel guidare detti turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata, al possesso di una licenza professionale che presuppone l'acquisizione di una determinata formazione sancita da un diploma.

22 In applicazione di questa giurisprudenza, il terzo motivo deve ritenersi fondato.

Sulla quarta censura

23 La Commissione sostiene che, con lettere in data 8 luglio e 11 ottobre 1989, essa aveva invitato il Regno di Spagna a trasmetterle il testo delle normative adottate dalle Comunità autonome nel settore disciplinato dal decreto del 1964. Poiché il Regno di Spagna non ha mai risposto a dette richieste, la Commissione considera che esso ha violato l'art. 5 del Trattato.

24 Occorre rilevare a questo proposito che il governo convenuto ha fornito alla Corte il testo di dette normative solo nella fase del controricorso.

25 Si deve del resto constatare che la mancanza di risposta alle domande della Commissione ha reso più difficile l'espletamento del compito che ad essa incombe e costituisce pertanto una violazione del dovere di cooperazione stabilito dall'art. 5 del Trattato.

26 Ne consegue che, non avendo fornito alla Commissione le informazioni da questa richiestegli, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 5 del Trattato CEE.

Sulle spese

27 A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Il Regno di Spagna è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il Regno di Spagna,

— subordinando l'accesso alla professione di guida turistica-interprete al possesso della cittadinanza spagnola,

— omettendo di istituire una procedura di verifica e di comparazione, rispetto ai requisiti previsti in Spagna, della qualificazione professionale acquisita da cittadini comunitari in possesso del titolo di guida turistica-interprete rilasciato in un altro Stato membro,

— subordinando la prestazione di servizi della guida turistica che accompagna un gruppo di turisti provenienti da altro Stato membro, qualora tale prestazione consista nell'accompagnare tali turisti in luoghi diversi dai musei o monumenti storici per i quali sia necessaria la presenza di una guida specializzata, al possesso di una tessera professionale attestante l'acquisizione di una determinata formazione professionale sancita da un diploma, e

— omettendo di comunicare alla Commissione le informazioni richieste relativamente alla normativa delle comunità autonome circa le attività di guida turistica-interprete,

è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 5, 48, 52 e 59 del Trattato CEE.

2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese.

Due Mancini Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Kakouris Schockweiler Zuleeg Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 marzo 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

O. Due