

All'avvocato di un paese U.E. che intenda svolgere attività professionale in Italia a titolo di libera prestazione di servizi non si possono imporre le condizioni previste dalla legge italiana, che valgono invece per quelli che esercitano l'attività professionale a titolo di diritto di stabilimento. Ciò risulta confermato da quanto deciso (con specifico riguardo alla diversa materia dell'attività di guida turistica) dalla sentenza della Corte di Cassazione, seconda sezione civile, n. 13733/12 depositata il 31 luglio 2012. La Cassazione ha richiamato la decisione della Corte di giustizia Ue, del 26 febbraio 1991, nella causa C-180/89, che chiarì che le condizioni necessarie per l'esercizio di un'attività a titolo di diritto di stabilimento non possono essere imposte a coloro che esercitano l'attività come libera prestazione dei servizi. Si legge nella sentenza della Cassazione 13733/12: *"... Occorre premettere che la sentenza della Corte di giustizia C180/89 del 26 febbraio 1991, dopo avere precisato che l'art. 59 (ora 49)del Trattato CEE ha lo scopo di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato sul cui territorio deve essere fornita la prestazione, ha tuito che lo Stato membro non può subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi sul proprio territorio al rispetto di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perchè altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione dei servizi: peraltro, in considerazione delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini dette prestazioni a dei requisiti di qualificazione del prestatore, conformemente alle norme che disciplinano questi tipi di attività sul suo territorio, non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato; 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, nella misura in cui tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, i suddetti requisiti debbono essere obiettivamente necessari al fine di garantire l'osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita..."*

In effetti, si legge nella sentenza della Corte di giustizia del 26/2/1991 nella causa C-180/89:

"*14 Occorre pertanto chiedersi se, in mancanza di armonizzazione comunitaria, l' applicazione della normativa italiana controversa alle guide turistiche che accompagnano un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro sia compatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE.*

15 Gli artt. 59 e 60 del Trattato prescrivono l' eliminazione non solo di tutte le discriminazioni nei confronti del prestatore a causa della sua cittadinanza, ma anche di tutte le restrizioni alla libera prestazione di servizi imposte dal fatto che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui dev' essere fornita la prestazione. In particolare, lo Stato membro non può subordinare l' esecuzione della prestazione di servizi nel suo territorio all' osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.

16 Si deve rilevare a tale proposito che la prescrizione contenuta nelle citate disposizioni della normativa italiana costituisce una restrizione di tal genere. Infatti, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che viaggia con un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di una determinata qualifica, la detta normativa impedisce sia alle imprese di turismo di fornire tale prestazione tramite il proprio personale sia alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati. Inoltre, essa impedisce ai turisti che partecipano a tali viaggi organizzati di avvalersi a loro scelta delle prestazioni di cui è causa.

17 Tenuto conto però delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini quest' ultima a condizioni di qualifica del prestatore, in conformità alle norme che disciplinano questi tipi di attività nel suo territorio, non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate dall' interesse generale e valevoli per tutte le persone e le imprese che esercitino un' attività nel territorio dello Stato destinatario, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, le dette condizioni debbono essere obiettivamente necessarie a garantire l' osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita (v., tra l' altro, sentenza 4 dicembre 1986, Commissione / Germania, punto 27 della motivazione, causa 205/84, Racc. pag. 3755).

18 Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esige nze imperative

connesse all' interesse generale che giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore è stabilito e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi."

LEGGI DI SEGUITO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DEL 26/2/1991 NELLA CAUSA C-180/89 ...

Nella causa C-180/89,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. Étienne Lasnet e Giuliano Marenco, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità d' agente, assistito dal sig. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell' ambasciata d' Italia, 5, rue Marie-Adelaïde,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiare che la Repubblica italiana, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di una licenza che presuppone l' acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell' art. 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, F. Grévisse, M. Zuleeg e P.J.G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: C.O. Lenz

cancelliere: H.A. Ruehl, amministratore principale

vista la relazione d' udienza,

sentite le difese orali delle parti all' udienza dell' 8 novembre 1990,

sentite le conclusioni dell' avvocato generale, presentate all' udienza del 5 dicembre 1990,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Motivazione della sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 24 maggio 1989, la Commissione ha proposto, ai sensi dell' art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi da musei o monumenti storici che richiedono l' intervento di una guida specializzata, al possesso di una licenza che presuppone l' acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell' art. 59 del Trattato CEE.

2 Le disposizioni cui si riferisce il ricorso sono contenute nell' art. 11 della legge 17 maggio 1983 (GURI n. 141 del 25 maggio 1983, pag. 4091). Secondo tali disposizioni è guida turistica chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nelle visite ad opere d' arte, a musei, a gallerie, a scavi archeologici, illustrando le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali.

3 Il 10 febbraio 1987 la Commissione ha indirizzato al governo italiano una lettera di diffida ai sensi dell' art. 169 del Trattato CEE. Secondo questa lettera l' Italia non si sarebbe conformata a ciò che prescrive il diritto comunitario, in particolare l' art. 59 del Trattato CEE, per quanto riguarda la prestazione dei servizi di guida turistica che viaggia con un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro. Con lettera 22 giugno 1987 le autorità italiane hanno contestato la tesi della Commissione. Il 20 aprile 1988 la Commissione ha emesso un parere motivato con il quale ha ribadito il proprio punto di vista ed ha invitato il governo italiano ad adottare i provvedimenti necessari per conformarvisi entro il termine di due mesi. Avendo constatato che il governo italiano non accettava il suo punto di vista, la Commissione ha presentato il ricorso in oggetto.

4 Per una più ampia illustrazione degli antefatti della causa, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d' udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

5 In via preliminare, occorre osservare che le attività di una guida turistica originaria di uno Stato membro diverso dall' Italia e che accompagna i partecipanti ad un viaggio organizzato in

Italia a partire dal detto Stato membro possono essere esercitate nel quadro di due distinti regimi giuridici. Un' impresa di turismo con sede in un altro Stato membro può avvalersi delle guide che lavorano alle sue dipendenze. In tale ipotesi è l' impresa di turismo che presta il servizio ai turisti attraverso le proprie guide turistiche. Tuttavia, tale impresa può anche avvalersi di guide turistiche indipendenti, stabilite nell' altro Stato membro di cui s' è detto. In questa ipotesi il servizio è prestato dalla guida turistica all' impresa di turismo.

6 Le due ipotesi soprammenzionate riguardano pertanto prestazioni di servizi fornite rispettivamente dall' impresa di turismo ai turisti e dalla guida turistica indipendente all' impresa di turismo. Tali prestazioni, limitate nel tempo e non disciplinate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, costituiscono attività retribuite ai sensi dell' art. 60 del Trattato.

7 Occorre accertare se queste attività rientrino nell' ambito di applicazione dell' art. 59 del Trattato.

8 L' art. 59 del Trattato, anche se prevede esplicitamente la sola situazione di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione, ha nondimeno lo scopo di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato sul cui territorio deve essere fornita la prestazione (v. sentenza 10 febbraio 1982, Transporoute, punto 14 della motivazione, causa 76/81, Racc. pag. 417). Solo nel caso in cui tutti gli elementi rilevanti dell' attività in questione siano ristretti localmente all' interno di un solo Stato membro le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi non trovano applicazione (sentenza 18 marzo 1980, Debauve, causa 52/79, punto 9 della motivazione, Racc. pag. 833).

9 Di conseguenza, le disposizioni dell' art. 59 debbono applicarsi in tutti i casi in cui un prestatore di servizi offre servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale egli è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari dei servizi.

10 Trattandosi nella fattispecie, e nelle due ipotesi descritte nel punto 5 della presente sentenza, di prestazioni di servizi effettuate in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il prestatore, l' art. 59 del Trattato trova applicazione.

11 Si deve poi esaminare se la prestazione di cui trattasi sia già oggetto di una disciplina comunitaria.

12 Il governo italiano sottolinea a tale proposito che occorre distinguere la professione di guida turistica da quella di accompagnatore turistico. Orbene, dal quattordicesimo "considerando" e dall' art. 2, n. 5, 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), risulta che solo la professione di guida accompagnatrice è stata oggetto di un' armonizzazione comunitaria. Di conseguenza, il fatto di essere abilitato all' esercizio dell' attività di guida accompagnatrice non implicherebbe assolutamente il diritto di esercitare l' attività di guida turistica.

13 Questo argomento non può essere accolto. E' infatti sufficiente osservare che la Commissione non ha affatto sostenuto che le due professioni siano identiche e che l' accompagnatore turistico possa indifferentemente esercitare questa attività o quella di guida turistica. Essa fa riferimento, nel ricorso, unicamente alla funzione di guida turistica esercitata dalla persona che si sposta con un gruppo di turisti, senza porre il problema di stabilire se tale persona eserciti anche la funzione di guida accompagnatrice.

14 Occorre pertanto chiedersi se, in mancanza di armonizzazione comunitaria, l' applicazione della normativa italiana controversa alle guide turistiche che accompagnano un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro sia compatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE.

15 Gli artt. 59 e 60 del Trattato prescrivono l' eliminazione non solo di tutte le discriminazioni nei confronti del prestatore a causa della sua cittadinanza, ma anche di tutte le restrizioni alla libera prestazione di servizi imposte dal fatto che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui dev' essere fornita la prestazione. In particolare, lo Stato membro non può subordinare l' esecuzione della prestazione di servizi nel suo territorio all' osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.

16 Si deve rilevare a tale proposito che la prescrizione contenuta nelle citate disposizioni della normativa italiana costituisce una restrizione di tal genere. Infatti, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che viaggia con un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di una determinata qualifica, la detta normativa impedisce sia alle imprese

di turismo di fornire tale prestazione tramite il proprio personale sia alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati. Inoltre, essa impedisce ai turisti che partecipano a tali viaggi organizzati di avvalersi a loro scelta delle prestazioni di cui è causa.

17 Tenuto conto però delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini quest' ultima a condizioni di qualifica del prestatore, in conformità alle norme che disciplinano questi tipi di attività nel suo territorio, non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate dall' interesse generale e valevoli per tutte le persone e le imprese che esercitino un' attività nel territorio dello Stato destinatario, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, le dette condizioni debbono essere obiettivamente necessarie a garantire l' osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita (v., tra l' altro, sentenza 4 dicembre 1986, Commissione / Germania, punto 27 della motivazione, causa 205/84, Racc. pag. 3755).

18 Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all' interesse generale che giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore è stabilito e che lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi.

19 Il governo italiano sostiene poi che la normativa c ontroversa mira a proteggere interessi generali, attinenti alla tutela dei consumatori e alla conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale. Per quanto riguarda la tutela dei consumatori esso sottolinea che la normativa mira a garantire la qualità della prestazione per proteggere in tal modo il destinatario effettivo di quest' ultima, cioè il turista. L' interesse alla conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale verrebbe garantito dalla guida turistica, che costituisce l' intermediario tra il visitatore ed il bene culturale. Orbene, nell' ipotesi specifica di un viaggio organizzato di un gruppo di turisti stranieri la tutela di questo interesse sarebbe importante in quanto, tenuto conto della loro diversa matrice culturale e dalla durata limitata delle visite, tali turisti serberebbero del bene culturale solo l' immagine e la conoscenza trasmessa loro dalla guida turistica.

20 Si deve osservare che l' interesse generale attinente alla tutela dei consumatori e la conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale possono costituire esigenze imperative che giustificano una restrizione della libera prestazione dei servizi. Ciononostante la

condizione imposta dalla normativa italiana eccede quanto è necessario a garantire la tutela di questo interesse, in quanto subordina l' attività della guida turistica che accompagna gruppi di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una licenza.

21 In effetti, l' accompagnamento professionale di cui trattasi nella presente controversia si svolge in condizioni particolari. La guida turistica, indipendente o lavoratore subordinato, si sposta con i turisti che accompagna in circuito chiuso; essi si trasferiscono temporaneamente, in gruppo, dallo Stato membro in cui sono stabiliti nello Stato membro da visitare.

22 Stando così le cose, la condizione del possesso di una licenza imposta dallo Stato membro di destinazione ha l' effetto di ridurre il numero di guide turistiche idonee ad accompagnare i turisti in circuito chiuso, il che può indurre l' organizzatore di viaggi ad affidarsi a guide locali, occupate o stabilite nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. Orbene, tale conseguenza potrebbe presentare per i turisti beneficiari delle prestazioni di servizi di cui trattasi l' inconveniente di non poter disporre di una guida che abbia familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche.

23 Va inoltre osservato che una gestione redditizia di tali viaggi di gruppo dipende dalla reputazione professionale dell' organizzatore, che è sottoposto alla pressione concorrenziale di altre imprese di turismo, e che la conservazione di tale reputazione e la pressione della concorrenza determinano già una certa selezione delle guide turistiche e un controllo della qualità delle loro prestazioni. Tale circostanza può contribuire, in funzione delle aspettative specifiche dei gruppi di turisti di cui trattasi, alla tutela dei consumatori ed alla conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici che possono essere visitati solo con una guida professionista.

24 Ne consegue che, tenuto conto della gravità delle restrizioni che essa comporta, la normativa di cui trattasi è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, cioè la conservazione del patrimonio storico ed artistico dello Stato membro in cui è effettuato il viaggio e la tutela dei consumatori.

25 Il governo italiano argomenta infine che è impossibile limitare l' applicazione della normativa controversa alle visite guidate in determinati musei, monumenti, siti culturali o storici particolari, aperti al pubblico. A suo avviso, infatti, se tale normativa si riferisse ad un numero molto limitato di tali beni o luoghi, le esigenze di tutela del consumatore e del patrimonio culturale nazionale non sarebbero adeguatamente soddisfatte. Esso aggiunge che, se tale normativa si applicasse,

viceversa, a tutti i beni o luoghi dotati di un significato culturale importante, essa si applicherebbe inevitabilmente ai beni e ai luoghi di regola visitati dai turisti che partecipano a viaggi organizzati.

26 E' vero che la Commissione ha escluso dal ricorso le visite guidate in determinati musei o monumenti che possono essere visitati solo con una guida specializzata. Ciononostante, come essa ha spiegato all' udienza, tale eccezione riguarda unicamente i casi in cui normative nazionali impongono, a causa delle caratteristiche particolari di determinati luoghi, qualifiche specifiche e complementari a quelle richieste per il rilascio della licenza di guida turistica di cui trattasi nel presente ricorso.

27 Contrariamente a quanto sostiene il governo italiano, il fatto che tale eccezione abbia solo una portata limitata non può compromettere la tutela del consumatore e del patrimonio culturale. Emerge infatti dalle considerazioni di cui sopra che, al di fuori di tali luoghi specifici, la detta protezione è comunque adeguatamente garantita quando si tratta di guide turistiche che forniscono le loro prestazioni nell' ambito di un gruppo chiuso di turisti che compie un viaggio turistico partendo da un altro Stato membro.

28 Di conseguenza, occorre constatare che la Repubblica italiana, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi da musei o monumenti storici che richiedono l' intervento di una guida specializzata, al possesso di una licenza rilasciata dopo l' acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell' art. 59 del Trattato CEE.

Decisione relativa alle spese

Sulle spese

29 Ai sensi dell' art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Poiché la Repubblica italiana è rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Dispositivo

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi da musei o monumenti storici che richiedono l' intervento di una guida specializzata, al possesso di una licenza rilasciata dopo l' acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell' art. 59 del Trattato CEE.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.