

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

21 aprile 2005*

Nella causa C-140/03,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 27 marzo 2003,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra M. Patakia, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dalla sig.ra E. Skandalou, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. C. Gulmann (relatore), P. Kūris e G. Arestis, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e a seguito dell'udienza del 23 settembre 2004,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 dicembre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che:

— avendo adottato e mantenuto in vigore la legge n. 971/79, sull'esercizio della professione di ottico e sui negozi di articoli ottici (FEK A' 223; in prosieguo: la

«legge n. 971/79»), che non autorizza un ottico diplomato, in quanto persona fisica, a gestire più di un negozio di ottica, la Repubblica ellenica ha ristretto le condizioni di stabilimento degli ottici persone fisiche, violando in tal modo l'art. 43 CE, e

- avendo adottato e mantenuto in vigore la legge n. 971/79 e la legge n. 2646/98, concernente lo sviluppo del sistema nazionale di assistenza sociale e altre disposizioni (FEK A' 236, pag. 3455; in prosieguo: la legge «n. 2646/98»), che subordinano la possibilità per una persona giuridica di aprire un negozio di ottica in Grecia alle seguenti condizioni:
 - l'autorizzazione ad aprire e gestire il negozio di ottica dev'essere rilasciata a nome di un ottico autorizzato, persona fisica; la persona che è titolare dell'autorizzazione a gestire il negozio deve partecipare per almeno il 50 % al capitale sociale, nonché ai profitti e alle perdite; la società deve essere costituita in forma di società in nome collettivo o in accomandita, e
 - l'ottico in questione può partecipare a non più di un'altra società proprietaria di un negozio di ottica, a condizione che l'autorizzazione ad aprire e a gestire il negozio sia rilasciata a nome di un altro ottico autorizzato,

la Repubblica ellenica ha ristretto le condizioni di stabilimento delle persone giuridiche nel settore dell'ottica in Grecia in modo incompatibile con l'art. 43 CE e ha violato l'art. 48 CE, in combinato disposto con l'art. 43 CE,

imponendo alle persone giuridiche restrizioni che non sono applicabili alle persone fisiche.

Il contesto normativo nazionale

2 L'art. 6, n. 6, della legge n. 971/79 stabilisce:

«Fatte salve le disposizioni di cui al n. 3 di questo articolo (stabilimento all'interno delle farmacie) e al n. 2 dell'art. 8 (trasferimento a membri della famiglia), i negozi di ottica sono gestiti personalmente dai titolari dell'autorizzazione rilasciata per il loro esercizio. Ciascun ottico può gestire un solo negozio di ottica (...)».

3 L'art. 7, n. 1, della stessa legge enuncia:

«I negozi di ottica possono essere aperti soltanto da titolari di una licenza per l'esercizio della professione di ottico e la loro gestione è subordinata al rilascio di un'autorizzazione da parte dell'autorità pubblica competente».

4 L'art. 8, n. 1, precisa:

«L'autorizzazione alla gestione di un negozio di ottica è personale e non è cedibile».

5 L'art. 27, n. 4, della legge n. 2646/98 prevede:

«Soltanto gli ottici autorizzati possono costituire una società in nome collettivo o in accomandita per gestire un negozio di ottica, a condizione che la persona che possiede l'autorizzazione alla gestione del negozio partecipi al capitale sociale per almeno il 50 %. Un ottico può essere socio di un'altra sola società, sempre che l'autorizzazione ad aprire e gestire il negozio di ottica sia rilasciata a nome di un altro ottico autorizzato».

Il procedimento precontenzioso

6 A seguito di una denuncia depositata da due società per azioni, una delle quali è registrata in uno Stato membro diverso dalla Repubblica ellenica, società alle quali l'amministrazione greca rifiutava un'autorizzazione all'apertura di un negozio di ottica in base alla legge n. 971/79, la Commissione, con lettera del 27 gennaio 1998, ha attirato l'attenzione del governo greco sull'incompatibilità di tale normativa con l'art. 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE) e con l'art. 58 dello stesso Trattato (divenuto art. 48 CE).

7 Il 27 aprile 1998 il governo greco ha risposto che era in corso una modifica della legge n. 971/79.

8 Il 6 novembre 1998 la Commissione ha inviato alla Repubblica ellenica una lettera di diffida, sottolineando che la legge n. 971/79 non era conforme alle disposizioni del Trattato indicate nella sua precedente lettera del 27 gennaio 1998. Essa ha invitato la Repubblica ellenica a sottoporle le sue osservazioni al riguardo entro due mesi.

- 9 Il 13 gennaio 1999 il governo greco ha risposto trasmettendo alla Commissione la legge n. 2646/98, che integra la legge n. 971/79.
- 10 Il 3 agosto 1999 la Commissione ha inviato al governo greco una lettera di diffida integrativa, nella quale ha esposto che la legge n. 2646/98 non faceva venir meno la censura formulata nella prima diffida, poiché tale legge era essa stessa contraria agli artt. 43 CE e 48 CE. Il 26 gennaio 2000 essa ha inviato una seconda lettera di diffida integrativa, che riassumeva le censure formulate nei confronti della Repubblica ellenica.
- 11 Il 17 maggio 2000 il governo greco ha risposto che, mancando un'armonizzazione a livello comunitario, ogni Stato membro rimane libero di disciplinare l'esercizio delle professioni sul suo territorio. Esso ha rilevato che le restrizioni contestate erano indispensabili per garantire un livello elevato di protezione della salute e ha sostenuto che la normativa controversa non era né discriminatoria né sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.
- 12 Il 24 gennaio 2001 la Commissione ha notificato alla Repubblica ellenica un parere motivato con il quale respingeva l'argomentazione di quest'ultima, formulava le sue censure relative alla violazione degli artt. 43 CE e 48 CE e invitava lo Stato membro destinatario ad adottare i provvedimenti necessari a conformarsi a tale parere entro due mesi.
- 13 Il 2 maggio 2001 il governo greco ha risposto che esso manteneva la sua posizione. Il 9 dicembre 2002 esso informava la Commissione della sua intenzione di modificare la normativa in modo da consentire l'apertura e la gestione di negozi di ottica da parte di ottici cittadini comunitari e, a determinate condizioni, da parte di società

commerciali, qualunque fosse la loro forma giuridica (società in nome collettivo, società in accomandita, società a responsabilità limitata o società per azioni).

- 14 Il 27 marzo 2003 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sul ricorso

- 15 Occorre esaminare successivamente le questioni riguardanti:
- l'incidenza sul presente ricorso della legge n. 3204/03, che modifica e completa la normativa sul sistema sanitario nazionale e regola altre questioni di competenza del Ministero della Sanità e della Previdenza (FEK A' 296, pag. 4997), richiamata dalla Repubblica ellenica durante la fase orale;

 - l'esistenza di restrizioni alla libertà di stabilimento delle persone fisiche e delle persone giuridiche;

 - l'eventuale giustificazione di tali restrizioni.

Sull'incidenza della legge n. 3204/03 richiamata dalla Repubblica ellenica

Argomenti delle parti

- 16 Nel corso della fase orale la Repubblica ellenica ha rilevato che, attraverso la legge n. 3204/03, di recente trasmessa alla Commissione, essa ha posto fine alle contestate violazioni degli artt. 43 CE e 48 CE.
- 17 In forza di tale legge, gli ottici persone fisiche sarebbero ormai autorizzati a gestire più negozi di ottica, a condizione che ogni negozio sia diretto da un ottico diplomato autorizzato.
- 18 Per quanto riguarda le persone giuridiche, la legge n. 3204/03 consentirebbe attualmente l'apertura di negozi di ottica da parte di società aventi qualsiasi forma giuridica.
- 19 Tuttavia questa legge esigerebbe:

— per le società in nome collettivo, che siano ottici la maggioranza dei soci e il gestore o la maggioranza dei gestori;

- per le società a responsabilità limitata, che siano ottici più della metà dei soci che rappresentino più della metà del capitale sociale;

- per le società per azioni, che sia detenuto da ottici almeno il 51 % del capitale sociale.

20 La Commissione osserva che il presente procedimento riguarda il complesso normativo risultante dalle leggi nn. 971/79 e 2646/98 e che, in ogni caso, un primo esame della legge n. 3204/03 rivela la persistenza di alcune restrizioni alla libertà di stabilimento indicate nel ricorso.

Giudizio della Corte

21 Per giurisprudenza costante, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e non si può tener conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenze 30 gennaio 2002, causa C-103/00, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-1147, punto 23, e 12 giugno 2003, causa C-97/01, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-5797, punto 30).

22 Pertanto, la legge n. 3204/03, successiva alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato indirizzato nel caso di specie alla Repubblica ellenica, non può essere presa in considerazione nell'ambito dell'esame del merito del presente ricorso per inadempimento.

Sull'esistenza di restrizioni alla libertà di stabilimento delle persone fisiche e delle persone giuridiche

Argomenti delle parti

- 23 La Commissione rileva che la legge n. 971/79, nella parte in cui non consente ad un ottico persona fisica di gestire più di un negozio di ottica, costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento prevista nell'art. 43 CE.
- 24 Riguardo alle persone giuridiche, essa sostiene che la legge n. 2646/98 comporta altresì una restrizione alla libertà di stabilimento, contraria all'art. 48 CE, dal momento che essa subordina l'apertura di un negozio di ottica alle condizioni enunciate nel suo art. 27, n. 4.
- 25 La Repubblica ellenica ritiene che l'art. 6, n. 6, della legge n. 971/79 non crea alcuna discriminazione diretta o indiretta tra i professionisti nazionali ed esteri. Pertanto, tale disposizione non violerebbe l'art. 43 CE.
- 26 Con riferimento alle persone giuridiche, essa non contesta che la legislazione greca imponga loro alcune restrizioni.

Giudizio della Corte

- 27 Secondo una giurisprudenza costante, l'art. 43 CE osta ad ogni provvedimento nazionale che, pur se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità, possa

ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini comunitari, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato (v., in particolare, sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, punto 32, e 14 ottobre 2004, causa C-299/02, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-9761, punto 15).

- 28 Nel caso di specie, occorre constatare che il divieto, per un ottico diplomato, di gestire più di un negozio di ottica costituisce effettivamente una restrizione alla libertà di stabilimento delle persone fisiche ai sensi dell'art. 43 CE, nonostante la dichiarata mancanza di discriminazione in base alla nazionalità dei professionisti interessati.
- 29 Con riferimento alle persone giuridiche, si deve altresì constatare che, come del resto riconosce la Repubblica ellenica, le condizioni enunciate nell'art. 27, n. 4, della legge n. 2646/98 restringono la loro libertà di stabilimento, per l'esercizio della quale esse sono assimilate alle persone fisiche dall'art. 48 CE.

Sulla giustificazione delle constatate restrizioni alla libertà di stabilimento

Argomenti delle parti

- 30 La Commissione ritiene che le restrizioni alla libertà di stabilimento constatate nel caso di specie siano inadeguate a perseguire l'obiettivo dichiarato della protezione

della sanità pubblica, o sproporzionate in relazione a tale obiettivo. La sanità pubblica potrebbe essere protetta garantendo che determinati atti vengano effettuati da dipendenti che siano ottici diplomati, o sotto il loro controllo. Con riferimento alla questione della responsabilità, sarebbe possibile prevedere disposizioni legislative meno restrittive che proteggano gli interessi dei clienti che sarebbero vittime dell'attività professionale degli ottici.

31 La Repubblica ellenica sostiene che il divieto per ogni persona fisica di gestire più di un negozio è stato decretato per motivi imperativi d'interesse generale relativi alla protezione della sanità pubblica. Il legislatore greco avrebbe voluto salvaguardare una relazione personale di confidenza all'interno del negozio di vendita di articoli ottici, nonché una responsabilità illimitata e assoluta dell'ottico, gestore o proprietario del negozio, in caso di errore. Infatti soltanto l'ottico, professionista specialista, che partecipi personalmente alla gestione del proprio negozio senza disperdere le sue forze fisiche e mentali nella gestione di più negozi garantirebbe il risultato perseguito.

32 Secondo il governo greco, gli obiettivi perseguiti non avrebbero potuto essere raggiunti attraverso provvedimenti meno restrittivi della libertà di stabilimento.

33 Con riguardo alle persone giuridiche, l'elevato livello di partecipazione degli ottici al capitale sociale, richiesto dalla legge n. 2646/98, allontanerebbe il rischio di commercializzazione completa dei negozi di articoli ottici. Il principio di proporzionalità dovrebbe essere conciliato con la necessità di proteggere la sanità pubblica. Ai fini di tale protezione, la Repubblica ellenica persisterebbe nel suo sforzo di preservare il contatto personale dell'ottico con il suo cliente e d'imporre una responsabilità totale e illimitata degli ottici.

Giudizio della Corte

- 34 Un provvedimento nazionale il quale, anche se applicabile senza discriminazioni in base alla nazionalità, possa ostacolare o scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini comunitari, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato può giustificarsi con motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che esso sia atto a garantire il raggiungimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo (v., in particolare, sentenza Kraus, cit., punto 32).
- 35 Nel caso di specie è sufficiente constatare che l'obiettivo di protezione della sanità pubblica invocato dalla Repubblica ellenica può essere raggiunto attraverso misure meno restrittive della libertà di stabilimento sia delle persone fisiche sia delle persone giuridiche, ad esempio attraverso il requisito della presenza di dipendenti o soci che siano ottici diplomati in ogni negozio di ottica, attraverso norme applicabili in materia di responsabilità civile per fatto altrui, nonché norme che impongano un'assicurazione di responsabilità professionale.
- 36 Risulta così che le restrizioni controverse oltrepassano quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito. Pertanto esse non sono giustificate.
- 37 Da ciò consegue che le censure formulate dalla Commissione sono fondate.

38 Pertanto, si deve constatare che:

- avendo adottato e mantenuto in vigore la legge n. 971/79, che non consente ad un ottico diplomato, in quanto persona fisica, di gestire più di un negozio di ottica, la Repubblica ellenica non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 43 CE, e che,

- avendo adottato e mantenuto in vigore la legge n. 971/79 e la legge n. 2646/98, che subordinano la possibilità per una persona giuridica di aprire un negozio di ottica in Grecia alle seguenti condizioni:
 - l'autorizzazione ad aprire e gestire il negozio di ottica dev'essere rilasciata a nome di un ottico autorizzato, persona fisica; la persona che è titolare dell'autorizzazione a gestire il negozio deve partecipare per almeno il 50 % al capitale sociale, nonché ai profitti e alle perdite; la società deve essere costituita in forma di società in nome collettivo o in accomandita, e

 - l'ottico in questione può partecipare a non più di un'altra società proprietaria di un negozio di ottica, a condizione che l'autorizzazione ad aprire e a gestire il negozio sia rilasciata a nome di un altro ottico autorizzato,

la Repubblica ellenica non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 43 CE e 48 CE.

Sulle spese

- 39 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica ellenica, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) avendo adottato e mantenuto in vigore la legge n. 971/79, sull'esercizio della professione di ottico e sui negozi di articoli ottici, che non consente ad un ottico diplomato, in quanto persona fisica, di gestire più di un negozio di ottica, la Repubblica ellenica non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 43 CE;

- 2) avendo adottato e mantenuto in vigore la legge n. 971/79 e la legge n. 2646/98, concernente lo sviluppo del sistema nazionale di assistenza sociale e altre disposizioni, che subordinano la possibilità per una persona giuridica di aprire un negozio di ottica in Grecia alle seguenti condizioni:
 - l'autorizzazione ad aprire e gestire il negozio di ottica dev'essere rilasciata a nome di un ottico autorizzato, persona fisica; la persona che è titolare dell'autorizzazione a gestire il negozio deve partecipare per almeno il 50 % al capitale sociale, nonché ai profitti e alle perdite; la società deve essere costituita in forma di società in nome collettivo o in accomandita, e

— l'ottico in questione può partecipare a non più di un'altra società proprietaria di un negozio di ottica, a condizione che l'autorizzazione ad aprire e a gestire il negozio sia rilasciata a nome di un altro ottico autorizzato,

la Repubblica ellenica non ha adempiuto agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli artt. 43 CE e 48 CE.

3) La Repubblica ellenica è condannata alle spese.

Firme