Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 28 febbraio 2019[1]

Causa C-377/17

Commissione europea
contro

Repubblica federale di Germania

«Inadempimento – Servizi nel mercato interno – Direttiva 2006/123 – Articolo 15 – Tariffe di architetti e ingegneri – Tariffe obbligatorie»

1. Il presente ricorso per inadempimento proposto dalla Commissione nei confronti della Repubblica federale di Germania in materia di tariffe minime e massime per i servizi forniti dagli architetti e dagli ingegneri in Germania offrirà alla Corte l'opportunità di precisare in quale misura l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE[2] armonizza talune restrizioni alla libertà di stabilimento e di pronunciarsi in merito alla verifica della proporzionalità di cui all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

2. L'articolo 2 della direttiva 2006/123 è intitolato «Campo di applicazione». In base al primo paragrafo di tale articolo, la direttiva «si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro».

3. Il capo III (articoli da 9 a 15) della direttiva è dedicato alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi. La sezione 2 di tale capo (articoli 14 e 15) riguarda i requisiti vietati o soggetti a valutazione.

4. L'articolo 15 della medesima direttiva, intitolato «Requisiti da valutare», prevede in particolare quanto segue:

«1. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico prevede i requisiti di cui al paragrafo 2 e provvedono affinché tali requisiti siano conformi alle condizioni di cui al paragrafo 3. Gli Stati membri adattano le loro disposizioni legislative, regolamentari o amministrative per renderle conformi a tali condizioni.

1 Lingua originale: l'inglese.

2 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36).

2. Gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto dei requisiti non discriminatori seguenti:

(…)

g) tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare;

(…)

3. Gli Stati membri verificano che i requisiti di cui al paragrafo 2 soddisfino le condizioni seguenti:

a) non discriminazione: i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale;

b) necessità: i requisiti sono giustificati da un motivo imperativo d'interesse generale;

c) proporzionalità: i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo; inoltre non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

(…)».

B. Diritto tedesco

5. In Germania gli onorari di architetti e ingegneri sono disciplinati da un regolamento del governo federale recante il titolo «Honorarordnung für Architekten und Ingenieure» (Tariffa degli onorari di architetti e ingegneri) del 10 luglio 2013 [3] (in prosieguo: l'«HOAI»).

6. L'articolo 1 di tale regolamento definisce il suo campo di applicazione e dichiara che esso disciplina il calcolo degli onorari per i servizi di base di architetti e ingegneri stabiliti in Germania, qualora si tratti di servizi di base rientranti in tale regolamento.

7. L'articolo 3 dell'HOAI disciplina i servizi e le prestazioni come segue:

«1. Gli onorari per le prestazioni di base nel settore della progettazione di superfici, della progettazione edilizia e della progettazione specializzata sono disciplinati con effetto vincolante nelle parti da 2 a 4 del presente regolamento. Gli onorari per i servizi di consulenza di cui all'allegato 1 non sono disciplinati con effetto vincolante.

2. Le prestazioni di base che sono generalmente necessarie per la corretta esecuzione di un incarico sono inserite nei profili di prestazione. I profili di prestazione sono suddivisi in fasi di prestazione, in conformità delle disposizioni di cui alle parti da 2 a 4.

3. L'elenco delle prestazioni speciali contemplate nel presente regolamento e nei profili di prestazione e i loro allegati non è esaustivo. È possibile concordare prestazioni speciali anche per profili di prestazione e fasi di prestazione ad essi non corrispondenti, a condizione che non costituiscano prestazioni di base. Gli onorari per le prestazioni speciali possono essere concordati liberamente.

4. Il carattere economico della prestazione deve essere sempre rispettato».

3 BGBl. I, pag. 2276.

8. Ai sensi dell'articolo 7 dell'HOAI, intitolato «Accordo sugli onorari»:

«1) Gli onorari sono basati sulla convenzione scritta che le parti stipulano all'atto dell'affidamento dell'incarico nell'ambito degli importi minimi e massimi stabiliti con il presente regolamento;

2) qualora i costi o le superfici ammissibili determinati non rientrino nei valori tabellari del presente regolamento, gli onorari possono essere convenuti liberamente;

3) gli importi minimi fissati nel presente regolamento possono essere ridotti in casi eccezionali, previo accordo scritto;

4) gli importi massimi di cui al presente regolamento possono essere superati solo in caso di prestazioni di base straordinarie o di durata eccezionalmente lunga, mediante accordo scritto. In questo caso non viene tenuto conto delle circostanze che sono già state determinanti per la classificazione nelle fasce di onorario o per la classificazione nell'ambito degli importi minimi e massimi».

9. Le parti da 2 a 4 dell'HOAI, di cui all'articolo 3, paragrafo 1, dell'HOAI contengono disposizioni dettagliate concernenti gli importi minimi e massimi per la progettazione di superfici, per la progettazione edilizia e per la progettazione specializzata. Alcune di queste disposizioni consentono di ridurre le tariffe minime in casi eccezionali, a norma dell'articolo 7, paragrafo 3, dell'HOAI.

10. L'articolo 44, paragrafo 7, dell'HOAI stabilisce che se i costi di progettazione per opere di ingegneria civile che occupano una superficie ampia e sono eseguite in condizioni di costruzione uguali sono sproporzionati rispetto agli onorari calcolati, si applica l'articolo 7, paragrafo 3.

11. L'articolo 52, paragrafo 5, dell'HOAI stabilisce che se i costi per la progettazione di strutture portanti di opere di ingegneria civile che occupano una superficie ampia e sono eseguite in condizioni di costruzione uguali sono sproporzionati rispetto agli onorari calcolati, si applica l'articolo 7, paragrafo 3.

12. L'articolo 56 dell'HOAI, prevede che se i costi per la progettazione di componenti tecniche di opere di ingegneria civile che occupano una superficie ampia e sono eseguite in condizioni di costruzione uguali sono sproporzionati rispetto agli onorari calcolati, si applica l'articolo 7, paragrafo 3.

II. Fatti

A. Procedimento precontenzioso

13. Dopo aver raccolto le risposte fornite da alcuni Stati membri a domande relative ai regimi tariffari vincolanti nazionali, la Commissione ha avviato una procedura EU Pilot, in cui la Repubblica federale di Germania ha presentato le sue osservazioni il 10 marzo 2015 per giustificare le disposizioni relative agli onorari di architetti e ingegneri.

14. Con lettera di diffida del 18 giugno 2015, la Commissione ha attirato l'attenzione delle autorità tedesche su una possibile violazione, da parte delle disposizioni dell'HOAI relative alle tariffe, dell'articolo 15, paragrafo 1, dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera g), e dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 e dell'articolo 49 TFUE.

15. Nella sua risposta del 22 settembre 2015 la Repubblica federale di Germania ha contestato questa affermazione. Secondo tale Stato membro, il regolamento in questione non limiterebbe la libertà di stabilimento e, comunque, un'eventuale restrizione sarebbe giustificata da motivi imperativi di interesse generale. In ogni caso, essa osservava che le situazioni di natura puramente interna esulavano dall'ambito di applicazione della direttiva 2006/123.

16. Il 25 febbraio 2016 la Commissione ha emesso un parere motivato in cui ribadiva gli argomenti già contenuti nella lettera di diffida, e la Repubblica federale di Germania ha risposto il 13 maggio 2016 facendo riferimento agli argomenti già addotti nella sua risposta alla lettera di diffida.

B. Procedimento dinanzi alla Corte

17. Non ritenendo sufficiente la risposta fornita dalla Repubblica federale di Germania il 13 maggio 2016, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso. Quest'ultimo è stato depositato nella cancelleria della Corte il 23 giugno 2017.

18. Con domanda depositata nella cancelleria della Corte il 5 ottobre 2017 il governo ungherese ha chiesto di intervenire a sostegno della Repubblica federale di Germania. Con decisione del 7 novembre 2017 il presidente della Corte ha autorizzato l'intervento.

19. Il governo tedesco e la Commissione hanno entrambi presentato osservazioni orali all'udienza del 7 novembre 2018, al pari del governo ungherese.

III. Valutazione

A. Osservazioni preliminari

1. Relazione tra l'articolo 15 della direttiva 2006/123 e l'articolo 49 TFUE

20. Nelle sue osservazioni, la Commissione fa costantemente riferimento all'articolo 15 della direttiva 2006/123 e all'articolo 49 TFUE congiuntamente. Ciò non è necessario, e terrò distinte tali disposizioni per le ragioni che seguono.

21. La direttiva 2006/123 costituisce una particolare forma di armonizzazione [4] in quanto non armonizza positivamente la normativa, ma piuttosto mira all'eliminazione degli ostacoli [5] alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e alla libera prestazione dei servizi. Essa, pertanto, segue la stessa logica di «integrazione negativa» delle libertà sancite dal Trattato. Ciononostante, trovano applicazione i principi generali in materia di armonizzazione.

4 Ho già affermato in passato che i termini «coordinamento», «ravvicinamento» e «armonizzazione» sono usati in modo intercambiabile nel Trattato, v. le mie conclusioni nelle cause riunite Trijber e Harmsen (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:505, paragrafo 52).

5 V. considerando 5 e segg. della direttiva 2006/123.

22. Pertanto, nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123, così come definito all'articolo 2 della medesima, le disposizioni della direttiva costituiscono leges speciales rispetto a quelle dei Trattati [6]. Di conseguenza, quando una materia rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123, non è necessario esaminare tale questione sotto il profilo delle disposizioni del Trattato [7].

23. Pertanto, sono le norme presenti nella direttiva 2006/123 che costituiscono il quadro giuridico per determinare la compatibilità dell'HOAI con la libertà di stabilimento ai sensi di tale direttiva.

24. La struttura dell'articolo 15 della direttiva 2006/123 è analoga a quella dell'articolo 49 TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia da decenni. I paragrafi 1, 2, e 3, lettera a), dell'articolo 15 contengono un divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento, comprese misure indistintamente applicabili, vale a dire misure che si applicano allo stesso modo in fatto e in diritto a tutti i prestatori di servizi e che non discriminano, direttamente o indirettamente, sulla base della cittadinanza [8]. L'articolo 15, paragrafo 3, lettere b) e c), della direttiva 2006/123 contempla la possibilità di giustificazioni proporzionate per un motivo imperativo di interesse generale. Tali motivi imperativi sono a loro volta definiti nell'articolo 4, paragrafo 8, della direttiva 2006/123. L'elenco non è esaustivo, nel senso che con l'evoluzione tecnologica, economica, sociale o di altro tipo, nuovi motivi imperativi possono sorgere nel tempo [9].

25. Per completare il quadro [10], sebbene l'articolo 15 della direttiva sia rivolto agli Stati membri sotto forma di un obbligo di valutazione, esso è direttamente applicabile e può essere fatto valere dai singoli contro gli Stati membri [11].

2. Situazioni puramente interne

26. Una parte sostanziale delle osservazioni delle parti riguarda l'applicabilità dell'articolo 15 della direttiva 2006/123 a situazioni puramente interne, vale a dire a situazioni i cui elementi di fatto siano circoscritti all'interno di un solo Stato membro dell'Unione.

27. Tale questione è stata risolta dalla Corte nella sentenza X e Visser, a tenore della quale «le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123, relativo alla libertà di stabilimento dei prestatori, devono essere interpretate nel senso che si applicano anche a una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro» [12].

28. Non occorre pertanto affrontare tale questione nelle presenti conclusioni.

6 È importante sottolineare che la portata dell'armonizzazione è definita all'articolo 2 della direttiva 2006/123. La direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro (si veda il paragrafo 1 di tale disposizione), a meno che non si tratti di una delle attività di cui al paragrafo 2 di tale disposizione. La portata di tale armonizzazione non è definita dai requisiti vietati dall'articolo 14 della direttiva o dai «requisiti sospetti» (secondo la terminologia di Barnard, C., «Unravelling the services directive», 45 *Common Market Law Review*, 2008, pagg. 323-396, alla pag. 357) di cui all'articolo 15 della direttiva. In altri termini, il fatto che siano in discussione le tariffe obbligatorie minime e massime che il prestatore deve rispettare [v. articolo 15, paragrafo 2, lettera g)] non incide in alcun modo sulla portata dell'armonizzazione della direttiva. Piuttosto, come sarà illustrato più avanti, questo è un aspetto rilevante per la questione dell'esistenza di una restrizione.

7 V. sentenze del 16 giugno 2015, Rina Services e a. (C-593/13, EU:C:2015:399, punto 23 e segg.); del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria (C-179/14, EU:C:2016:108, punto 118), e del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 137).

8 Ovviamente nell'ambito di applicazione della direttiva.

9 Va sottolineato che ciò si applica solo alle misure non discriminatorie in base alla cittadinanza. I requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza sono vietati ipso facto dall'articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2006/123. Essi non possono essere in alcun modo giustificati, v. sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a. (C-593/13, EU:C:2015:399, punto 28).

10 Ovviamente, la questione dell'effetto diretto non è determinante nel caso di specie, costituito da un ricorso diretto proposto dalla Commissione contro la Repubblica federale di Germania.

11 Invero, la Corte ha iniziato ad applicare l'articolo 15 della direttiva 2006/123 in questo modo, senza neanche affrontare la questione dell'effetto diretto. V. sentenza del 23 dicembre 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843). V. anche le mie conclusioni nella causa Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, paragrafo 28). Successivamente, nella sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 130), la Corte ha espressamente dichiarato che l'articolo 15 della direttiva 2006/123 aveva effetto diretto.

12 V. sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 110 e punto 3 del dispositivo). V. anche le mie conclusioni nelle cause riunite X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2017:397, paragrafi da 106 a 118).

B. Restrizioni ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera g)

1. Argomenti delle parti

a) Commissione

29. La Commissione ritiene che il sistema di tariffe minime e massime dell'HOAI ostacoli l'ingresso sul mercato di nuovi prestatori di servizi provenienti da altri Stati, nella misura in cui impedisce loro, in quanto prestatori che hanno più difficoltà ad attirare clienti, di offrire servizi a prezzi inferiori a quelli fissati dalla tariffa minima per i prestatori stabiliti in Germania o di offrire servizi di maggior valore a prezzi superiori alla tariffa massima.

30. La Commissione ritiene che, sebbene la densità del mercato tedesco dei servizi di architettura sia molto elevata, tale circostanza non avrebbe alcuna incidenza sull'esistenza di restrizioni alla libertà di stabilimento. Essa afferma, a tal proposito, che l'articolo 15 della direttiva 2006/123 non contiene alcun riferimento alla situazione del mercato e che la Corte di giustizia, nella sentenza Cipolla e altri [13], ha ritenuto che la fissazione di tariffe minime per gli avvocati costituisse una restrizione alla libera prestazione dei servizi, benché il mercato fosse caratterizzato dalla presenza di un numero estremamente elevato di avvocati iscritti e in attività.

31. Sebbene l'HOAI non disciplini l'accesso al mercato, la Commissione osserva che ciò non toglie che l'HOAI influisca sull'incentivazione a offrire i servizi da esso previsti. Al riguardo, la Commissione ricorda che la direttiva 2006/123 garantiva non solo lo stabilimento formale, ma anche l'effettiva possibilità di accesso al mercato.

b) Repubblica federale di Germania

32. La Repubblica federale di Germania ritiene che l'HOAI non violi la direttiva 2006/123 in quanto, da un lato, esso stabilisce tariffe minime e massime solo per i servizi di progettazione, il che si spiega con il fatto che, con riferimento a tali servizi, sussiste un particolare interesse generale a garantire un livello elevato di qualità, mentre per i servizi di consulenza le tariffe sono liberamente negoziabili tra le parti. Dall'altro, l'HOAI prevede diverse situazioni eccezionali e varie possibilità di discostarsi dal tariffario, al fine di garantire che possa essere concordato un onorario adeguato in ciascun caso particolare. Di conseguenza, secondo tale Stato membro, vi è un elevato grado di flessibilità che consente agli operatori di altri Stati membri dell'Unione l'ingresso nel mercato tedesco in condizioni di effettiva concorrenza.

33. La Repubblica federale di Germania ricorda che la nozione di restrizione ricomprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio all'interno dell'Unione. Secondo la Repubblica federale di Germania, dalla sentenza Commissione/Italia [14] risulta che tariffe minime e massime non costituiscono una restrizione, qualora le eccezioni esistenti garantiscano sempre il pagamento di un onorario adeguato. Detto Stato membro aggiunge che dalla giurisprudenza della Corte risulta che le tariffe non costituiscono un ostacolo purché sia assicurato un sufficiente grado di flessibilità nella normativa in questione.

13 Sentenza del 5 dicembre 2006 (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758).

14 Sentenza del 28 aprile 2009 (C-518/06, EU:C:2009:270).

2. Analisi

a) Il requisito delle tariffe minime e massime costituisce una restrizione

34. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, lettera g), della direttiva 2006/123 [15], che è una disposizione di particolare importanza per le professioni liberali [16], gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto del requisito non discriminatorio di tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare.

35. Un requisito è definito, nell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva 2006/123, come qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri [17].

36. Intendo l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123, come interpretato dalla Corte di giustizia [18] nel senso che, una volta soddisfatte le condizioni di tale disposizione, sussiste, in forza della direttiva, una restrizione, e non è necessario spingere oltre l'analisi su tale punto.

37. Nel caso di specie, le disposizioni controverse dell'HOAI, che impongono per i servizi di progettazione [19] tariffe minime e massime (un requisito) [20], costituiscono obblighi [21] previsti dalla normativa di uno Stato membro [22] che subordinano l'accesso all'attività di prestazione di servizi di architettura [23] al rispetto di tale requisito. Non vi è alcuna indicazione che esse non abbiano carattere non discriminatorio [24].

38. Di conseguenza, il requisito di tariffe fisse minime e/o massime che il prestatore deve rispettare costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento.

39. Ma anche effettuando la classica verifica basata sulla giurisprudenza della Corte riguardo alla libertà di stabilimento a norma dell'articolo 49 TFUE siamo in presenza di una restrizione. Un nuovo soggetto che volesse inserirsi sul mercato è ostacolato nel suo intento.

40. A tale riguardo, la Corte ha ripetutamente dichiarato che una normativa nazionale che vieti alle imprese di derogare alle tariffe minime previste dal diritto nazionale priva le imprese stabilite in un altro Stato membro della possibilità, chiedendo onorari inferiori a quelli fissati dal legislatore nazionale, di fornire una concorrenza più efficace alle imprese stabilite permanentemente nello Stato membro in questione, le quali dispongono per tale ragione, di una maggiore facilità di crearsi una clientela rispetto alle imprese stabilite in un altro Stato membro [25].

15 Questa disposizione si ispira alla sentenza della Corte del 5 dicembre 2006, Cipolla e altri (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758).

16 V. Schlachter, M./Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, articolo 15, punto 23.

17 O derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica. Le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate requisiti ai sensi della direttiva 2006/123.

18 V. sentenze del 23 dicembre 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843); del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44), e del 1° marzo 2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141).

19 Non per i servizi di consulenza, come risulta nell'articolo 3, paragrafo 1, dell'HOAI.

20 Articolo 15, paragrafo 2, lettera g), della direttiva 2006/123.

21 Articolo 4, punto 7, della direttiva 2006/123.

22 Ibidem.

23 Articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

24 Articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

25 V. sentenza del 12 dicembre 2013, SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punti 56 e 57 e giurisprudenza ivi citata).

41. Inoltre, la Corte ha dichiarato che un sistema che richiede l'approvazione preventiva (statale) delle tariffe nel settore delle assicurazioni «è atto a dissuadere le imprese (…), la cui sede sociale sia situata in uno Stato membro diverso da quello che ha istituito siffatto sistema, dall'aprire una succursale in quest'ultimo Stato» [26] e ha constatato l'esistenza di una restrizione alla libertà di stabilimento [27].

42. Inoltre, la concorrenza è determinata, per sua stessa natura, dal prezzo. Togliendo a un operatore economico la possibilità di scendere sotto un certo prezzo, lo si priva di un elemento che gli permette di essere competitivo [28].

43. Riassumendo, le norme in questione costituiscono un'ingerenza nell'autonomia individuale, pregiudicano la capacità delle imprese di competere sui prezzi, e costituiscono una restrizione alla libertà di stabilimento.

b) Le eccezioni e le deroghe nell'HOAI sono irrilevanti

44. Per dovere di completezza, occorre precisare che il sistema instaurato dall'HOAI, che introduce alcune possibili eccezioni e deroghe alle disposizioni in esso presenti, non modifica in alcun modo la conclusione secondo la quale sussiste una restrizione.

45. Vero è che in una causa riguardante disposizioni italiane che imponevano agli avvocati l'obbligo di rispettare tariffe massime, la Corte ha dichiarato che la Commissione non era riuscita a dimostrare che la normativa in discussione era concepita in modo da pregiudicare l'accesso, in condizioni di concorrenza normali ed efficaci, al mercato italiano dei servizi in questione [29].

46. Le conclusioni raggiunte in tale causa non possono tuttavia essere trasposte al caso di specie.

47. In primo luogo, la normativa italiana sugli onorari era caratterizzata da una flessibilità molto superiore a quella presente nell'HOAI. Non solo era possibile per gli avvocati concludere, in diverse situazioni, un accordo speciale con il cliente al fine di fissare l'importo degli onorari, ma era anche possibile aumentare gli onorari fino al doppio delle tariffe massime altrimenti applicabili, per cause di particolare importanza, complessità o difficoltà, o fino al quadruplo di dette tariffe per quelle che rivestivano una straordinaria importanza, o anche oltre in caso di sproporzione manifesta, alla luce delle circostanze nel caso di specie, tra le prestazioni dell'avvocato e le tariffe massime previste [30].

48. Per contro, le disposizioni dell'HOAI che prevedono eccezioni e deroghe sono di portata ristretta, come dimostrano le opinioni sia degli estensori dell'HOAI sia dei giudici tedeschi [31].

26 V. sentenza del 7 marzo 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punto 34). La Corte ha poi rilevato, al punto 35 della stessa sentenza, che «tali imprese dovrebbero non solo modificare le proprie condizioni e tariffe per rispondere ai requisiti posti da detto sistema, ma dovrebbero anche determinare le proprie posizioni tariffarie, e quindi la propria strategia commerciale, al momento della fissazione iniziale dei premi, con il rischio che gli aumenti tariffari futuri siano insufficienti a coprire le spese alle quali esse dovranno far fronte».

27 V. sentenza del 7 marzo 2013, DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punto 37).

28 V. anche le mie conclusioni nella causa Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, paragrafo 18), in cui ho sostenuto con riguardo alla libera circolazione delle merci che i prezzi imposti sono una spina nel fianco di ogni operatore economico che non è presente su un mercato, posto che la concorrenza è determinata, per sua stessa natura, dal prezzo, e che, togliendo a un operatore economico la possibilità di scendere sotto un certo prezzo, lo si priva di un elemento che gli permette di essere competitivo.

29 V. sentenza del 29 marzo 2011, Commissione/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, punto 53).

30 V. sentenza del 29 marzo 2011, Commissione/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188, punto 53).

31 V., per quanto riguarda le tariffe minime, Bundesgerichtshof, 22 maggio 1997, VII ZR 290/95, punto III.2., *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, pag. 2330; Bundesgerichtshof, 15 aprile 1999, VII ZR 309/98, punto II.2, a), *Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport Zivilrecht*, 1999, pag. 1109; Bundesgerichtshof, 27 ottobre 2011, VII ZR 163/10, punto 8, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, pag. 175. Per quanto riguarda le tariffe massime, v. sentenza dell'Oberlandesgericht di Stoccarda, 29 maggio 2012, 10 U 142/11, punto 46, *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2012, pag. 584.

49. In secondo luogo, e fondamentalmente, essendo la causa italiana precedente all'entrata in vigore della direttiva 2006/123, ho difficoltà a supporre che essa sarebbe stata giudicata allo stesso modo qualora fosse stata proposta nel 2017, quando è stata proposta la presente causa. Se la direttiva 2006/123 fosse stata già applicabile, la Corte non avrebbe dovuto esaminare più dettagliatamente la questione della restrizione. Infatti, come si è visto in precedenza, la direttiva, al suo articolo 15, paragrafo 2, lettera g), persegue il preciso obiettivo di eliminare le tariffe fisse minime e massime [32] definendo giuridicamente tali misure come restrizioni.

50. Se e fino a che punto si possa derogare a tali misure è, quindi, irrilevante ai sensi dell'articolo 15 della direttiva 2006/123.

c) Le opinioni delle associazioni professionali sono irrilevanti ai fini dell'analisi giuridica

51. Tale constatazione non è messa in discussione nemmeno dal fatto che associazioni professionali come il Consiglio degli architetti d'Europa o il Consiglio europeo degli ordini degli ingegneri ritengano che le misure in questione non impediscano l'accesso al mercato tedesco e non ostacolino la libertà di stabilimento. Tale questione è già stata decisa dall'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva. Nessuna associazione professionale può mettere in dubbio questa disposizione di legge.

C. Nessuna giustificazione in forza dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123

52. Non vi è alcuna indicazione che le disposizioni dell'HOAI in questione costituiscano una discriminazione sulla base della nazionalità [33]. Di conseguenza, la restrizione di cui si discute può essere potenzialmente giustificata [34].

1. Argomenti delle parti

a) Repubblica federale di Germania

53. La Repubblica federale di Germania ritiene che le disposizioni dell'HOAI siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, segnatamente, la garanzia della qualità dei servizi di progettazione, la tutela dei consumatori, la preservazione della sicurezza edile, la salvaguardia della «Baukultur» [35] (l'integrità dell'ambiente edile) e il raggiungimento dell'obiettivo dell'edilizia ecologica. Secondo detto Stato membro, l'obiettivo principale è garantire un elevato livello di qualità. Un simile obiettivo facilita anche il conseguimento degli altri obiettivi dichiarati.

54. La Repubblica federale di Germania sostiene, pertanto, che la qualità della progettazione è funzionale alla tutela dei consumatori sotto due aspetti. Da un lato, essa garantisce la sicurezza edile e tutela così la salute e la vita di coloro che vi abitano. Dall'altro, la progettazione di elevata qualità previene molti errori nella fase di esecuzione dei lavori e assicura che quest'ultima sia più rapida e meno costosa. A questo proposito, detto Stato membro ricorda che la fissazione di tariffe minime è sostenuta da gruppi di interesse afferenti a tutte le parti coinvolte [36].

32 Soggette, è appena il caso di ricordarlo, alla verifica della giustificazione, inclusa la verifica della proporzionalità, di cui all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123.

33 V. articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2006/123, secondo il quale i requisiti non devono essere discriminatori. L'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva ribadisce ancora una volta il carattere non discriminatorio della misura. Intendo tale secondo riferimento come meramente dichiarativo.

34 La situazione sarebbe diversa se le misure in questione fossero discriminatorie, v. articolo 14, punto 1), della direttiva 2006/123. V. anche sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a. (C-593/13, EU:C:2015:399, punto 28).

35 Vale a dire l'integrità dell'ambiente edile.

36 La Bauherrenschutzbund e.V. (associazione per la protezione delle amministrazioni aggiudicatrici), la Verbraucherzentrale Bundesverband (federazione nazionale delle associazioni di consumatori) e il Verband Privater Bauherren e.V. (gruppo di committenti privati).

55. In aggiunta, la Repubblica federale di Germania, richiamandosi alla sentenza Cipolla e altri [37], ritiene che le tariffe siano idonee a garantire l'obiettivo di un elevato livello di qualità. Si afferma inoltre che, in vista dell'adozione dell'HOAI sono stati condotti studi dettagliati sia sull'effetto che sull'esatta definizione di tariffe obbligatorie minime e massime.

56. A tale proposito, secondo la Repubblica federale di Germania, lo studio e la valutazione economica della situazione hanno dimostrato una solida relazione tra le tariffe minime imposte e la qualità dei lavori di progettazione, nonché, più in generale, un nesso tra la deregolamentazione e la qualità nelle professioni liberali. A questo riguardo, detto Stato membro sostiene che esiste una relazione tra prezzo e qualità, nel senso che l'elevato carico di lavoro di personale altamente qualificato si traduce in un prezzo più alto. Se il prezzo si attesta al di sotto di un determinato livello, si presume che esso possa essere ottenuto solo con un livello inferiore di qualità.

57. Inoltre, la Repubblica federale di Germania ritiene che, nel mercato dei servizi di progettazione, esiste il rischio che possa avere luogo il fenomeno della «selezione avversa»: se i consumatori non sono sufficientemente informati, sceglieranno sempre l'offerta più bassa, in quanto non sono in grado di riconoscere le differenze di qualità. Ciò porterebbe inevitabilmente ad un calo della qualità a causa dell'assenza di domanda di servizi di alta qualità. Basandosi sulla teoria economica, detto Stato membro sostiene che è pressoché impossibile verificare la qualità dei «beni di fiducia», come l'opera delle libere professioni e i servizi degli architetti e degli ingegneri. In tali condizioni, è praticamente possibile realizzare profitti soltanto offrendo una qualità inferiore, al punto che insorge un fenomeno di «alea morale»: i prestatori constatano che la qualità superiore non viene riconosciuta secondo il suo valore e, pertanto, a causa dell'asimmetria informativa, possono supporre che i loro clienti non si accorgano nemmeno (quanto meno non in tempo utile) di una qualità inferiore.

58. La Repubblica federale di Germania osserva che, se mediante la fissazione di tariffe minime viene ridotta l'importanza del prezzo come fattore competitivo, ciò dovrebbe stimolare i prestatori a concentrarsi sulla qualità come fattore competitivo al fine di distinguersi dai concorrenti.

59. Inoltre, detto Stato membro cita uno studio statistico indicante che, nei casi di tariffe concordate al di sotto dei minimi tariffari obbligatori dell'HOAI, sono risultate significativamente più elevate sia la probabilità di danni che la loro entità [38].

60. Oltre a ciò, il mantenimento di una struttura fondata su piccole e medie imprese è un obiettivo auspicabile nella misura in cui essa produce l'effetto di garantire l'esistenza di un elevato numero di prestatori di servizi, cosicché la pressione concorrenziale aumenti e, a causa delle tariffe minime imposte per alcuni servizi di progettazione, la concorrenza si basi sulla qualità.

61. Per quanto riguarda la necessità delle disposizioni controverse, la Repubblica federale di Germania sostiene che non esista una misura meno restrittiva in grado di conseguire gli obiettivi dichiarati. Le disposizioni dell'HOAI contengono una gradualità a seconda dell'intensità normativa, cosicché la fissazione di tariffe obbligatorie ha luogo solo nei casi in cui il governo tedesco ritenga che le tariffe obbligatorie minime e massime siano essenziali per la tutela perseguita dall'HOAI.

62. Per quanto attiene alle misure alternative, detto Stato membro sostiene che le norme che disciplinano l'accesso alla professione non possono sostituirsi alle tariffe, dato che esse assicurano il possesso delle qualifiche necessarie da parte di chi esercita una professione, mentre le tariffe garantiscono la qualità di un servizio specifico. L'introduzione di qualsiasi normativa che disciplini l'accesso alle professioni di cui trattasi costituirebbe una restrizione molto più grave della libertà di stabilimento rispetto all'attuale HOAI.

37 Sentenza del 5 dicembre 2006 (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758).

38 Ancora una volta, questo punto di vista risulta condiviso dal Consiglio degli architetti d'Europa, che ritiene vantaggioso il sistema dell'HOAI.

63. Per quanto riguarda le norme in materia di responsabilità e assicurazione obbligatoria per la responsabilità professionale, la Repubblica federale di Germania ritiene che le tariffe fissate nell'HOAI e le disposizioni che disciplinano la responsabilità di architetti e ingegneri operino su due piani diversi: le prime sono intese a garantire, in via preventiva, un elevato livello di qualità dei servizi stessi, mentre le seconde trovano applicazione solo nel caso in cui i danni si siano già verificati. Pertanto, le disposizioni relative alla responsabilità non sono, per loro stessa natura, idonee a tutelare interessi generali, quali la sicurezza edile, la cultura architettonica o l'ecologia.

64. Inoltre, la Repubblica federale di Germania ritiene che non si può sostenere che i prestatori debbano essere in grado di dimostrare il rispetto di tutti i requisiti di qualità, poiché esiste un'asimmetria informativa. Così, secondo detto Stato membro, gli ingegneri e gli architetti assolvono indirettamente anche i compiti delle autorità incaricate di sovrintendere alla costruzione e di concedere i permessi edilizi, verificando, in parallelo con tali autorità, la conformità alle norme della legislazione in materia di supervisione dei lavori, proprio perché alcuni di questi servizi non possono essere oggetto di controllo da parte di dette autorità.

65. Riguardo alla possibilità di pubblicare le informazioni sui prezzi, la Repubblica federale di Germania sostiene che il motivo per la fissazione di tariffe minime è l'asimmetria informativa sulla qualità dei servizi di progettazione, con la conseguenza che la pubblicazione dei prezzi potrebbe addirittura rafforzare la «spirale al ribasso». Tali informazioni, infatti, indurrebbero i beneficiari della prestazione ad essere ancor più orientati al prezzo rispetto a quanto presumibilmente già non lo siano. Tale Stato membro aggiunge che, se anche fosse possibile compensare l'asimmetria informativa, ciò non permetterebbe di conseguire tutti gli obiettivi di tutela, quali la sicurezza, gli aspetti relativi alla «Baukultur» e alla sostenibilità, nonché la protezione dell'ambiente.

66. Per quanto riguarda le tariffe massime, detto Stato membro sostiene che esse sono funzionali alla tutela dei consumatori in quanto impediscono che questi ultimi sopportino oneri eccessivi derivanti da tariffe troppo elevate.

b) Commissione

67. La Commissione sostiene che il richiamo a una serie di obiettivi, fra i quali il più importante è quello di garantire un elevato livello di qualità, sia vago e non consenta quindi l'esame dell'idoneità o della necessità di tali tariffe. Inoltre, secondo la Commissione, una valutazione è possibile solo in caso di comparabilità di due scenari, in relazione a un obiettivo che sia sufficientemente definito e perseguito dal legislatore, vale a dire lo scenario con prezzi di libero mercato e quello in cui devono essere rispettati prezzi minimi. A tale proposito, la Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania non abbia dimostrato, per quanto riguarda gli obiettivi della sicurezza edile, della conservazione della cultura architettonica e dell'edilizia ecologica, sotto quale profilo si suppone che i due scenari differiscano in concreto.

68. Secondo la Commissione, tale Stato membro non ha dimostrato l'esistenza di un nesso di causalità, ossia che un servizio remunerato in base al prezzo di mercato, ma inferiore alla tariffa minima, abbia caratteristiche diverse, vale a dire di qualità inferiore, rispetto ad un servizio il cui prezzo è conforme alle tariffe minime. La Commissione rileva così che la Repubblica federale di Germania non spiega come l'asserito effetto incentivante delle tariffe minime, nonché la possibilità di una selezione avversa e di un'alea morale, portino alle conseguenze deplorate, che, peraltro, sono descritte solo in termini generali. Inoltre, detta istituzione osserva che, al fine di raggiungere il livello di qualità desiderato andrebbe attuata la normativa sulle qualifiche professionali nonché quella in materia di responsabilità, e che tali normative non possono essere sostituite dalle tariffe minime.

69. Per quanto riguarda l'obiettivo della tutela del consumatore, la Commissione sostiene che non sia legittimo presumere che se il prezzo scende al di sotto di una determinata soglia, tale prezzo possa essere mantenuto soltanto riducendo il livello di qualità.

70. La Commissione sostiene che le tariffe minime si applicano indipendentemente dal tempo specifico dedicato a un determinato lavoro di modo che, salvo casi eccezionali, l'importo finale non può essere inferiore alle tariffe minime e che le tariffe orarie possono variare da un prestatore all'altro, per un'ampia serie di ragioni, ma indipendentemente dalla qualità dei suoi servizi. Secondo la Commissione, la modifica dell'HOAI nel 2009 che ha eliminato le tariffe orarie dimostra che il raggiungimento o la permanenza al di sotto delle tariffe orarie generalmente applicate non fornisce alcuna informazione sulla qualità del servizio. La Commissione conclude che un prezzo inferiore all'importo minimo non implica un livello inferiore di qualità e, al contrario, che un prezzo superiore alle tariffe minime non comporta una presunzione di qualità superiore, né tantomeno una garanzia di qualità.

71. Per quanto riguarda l'aspetto della tutela dei consumatori, basata sull'obiettivo di evitare la «selezione avversa» e l'«alea morale», la Commissione sostiene che, da un lato, la Repubblica federale di Germania non ha dimostrato che la soppressione dei minimi tariffari comporti una riduzione della qualità e, dall'altro, che una parte degli argomenti stessi di tale Stato membro contraddicono tale conclusione. La Commissione sostiene che prezzi artificialmente elevati non correggono l'asimmetria informativa tra i professionisti e i loro clienti. La relazione tra la qualità del servizio e i prezzi minimi è stata analizzata in sede di stesura della versione dell'HOAI del 2009 (lo studio denominato «Statusbericht 2000plus») e persino questa analisi, che presuppone che i consumatori non siano in grado di valutare la qualità dei servizi e che operino le loro scelte in base al prezzo, conclude che i prezzi minimi non presentano necessariamente un nesso causale con il livello di qualità desiderato e che sono necessarie ulteriori prove. Pertanto, la suddetta analisi conclude che la motivazione che spinge i prestatori di servizi ad agire nell'interesse dei loro clienti non può essere di per sé garantita dalle tariffe degli onorari, bensì solo da un'adeguata cultura della pratica professionale.

72. La Commissione sottolinea che esiste una serie di meccanismi per garantire la qualità dei servizi, come la pubblicità, la regolamentazione delle organizzazioni professionali, i sistemi di gestione della qualità e la possibilità per i consumatori di ottenere informazioni in modo mirato tramite siti web specializzati.

73. La Commissione osserva che essa non si oppone a un sistema che autorizzi orientamenti adeguati sui prezzi per permettere ai clienti di individuare offerte non realistiche. Inoltre, la Commissione rileva che il riferimento della Repubblica federale di Germania a una concorrenza basata sulla qualità indica inoltre che attualmente vi sono differenze di qualità, nonostante le tariffe minime, per cui queste ultime non possono essere considerate una condizione di qualità efficace.

74. La Commissione non è convinta delle prove empiriche presentate da detto Stato membro. Essa ritiene che gli esempi indicati, a differenza dell'analisi effettuata nel 2009, si limitino a dimostrare l'esistenza di un parallelismo tra l'applicazione di prezzi inferiori ai minimi tariffari e la frequenza delle domande di risarcimento danni, senza tuttavia dimostrare il nesso di causalità in modo concreto, e che lo stesso esperto parli solo di «indizi» e non di prove. Tuttavia, la Commissione osserva che secondo l'analisi del 2009 non è possibile esaminare l'eventuale sussistenza di un nesso tra i prezzi di costruzione e le domande di risarcimento dei danni causati da molteplici fattori che non possono essere ignorati.

75. Inoltre, la Commissione sostiene che la protezione della struttura del mercato non costituisce un motivo imperativo di interesse generale e che la Repubblica federale di Germania, pur basando la propria tesi sull'esistenza di un'asimmetria informativa, non ha indicato che una siffatta asimmetria non possa presentarsi nel caso dei servizi di consulenza, che non sono soggetti a tariffe obbligatorie. Questi comprendono, tra l'altro, studi di impatto ambientale, studi di «fisica delle costruzioni» e di

geotecnica, nonché servizi ingegneristici di misurazione, per i quali può ben esistere un'asimmetria informativa. Inoltre, per quanto riguarda i confronti con il settore degli appalti pubblici, la Commissione ritiene, da un lato, che i prezzi dei servizi coperti dall'HOAI possano scendere al di sotto delle tariffe minime tabellari ma comunque corrispondere ai prezzi di mercato, con la conseguenza che non sarebbero «anormalmente bassi» per definizione e non darebbero nemmeno luogo a un controllo specifico. Dall'altro lato, anche nel caso di prezzi «anormalmente bassi» in una procedura di appalto pubblico può esservi una spiegazione plausibile, tanto che l'amministrazione aggiudicatrice non può respingere l'offerta solo a causa del livello dei prezzi.

76. Inoltre, la Commissione afferma che l'analisi di Eurostat dimostra che gli studi di architettura tedeschi hanno in media 2,1 dipendenti, ben al di sopra della media dell'Unione europea, ma che l'indice operativo lordo, pari al 38,8%, è comunque il secondo più alto nell'Unione europea, per cui le affermazioni della Repubblica federale di Germania non possono prosperare. Inoltre, la Commissione ritiene che la Repubblica federale di Germania non abbia risposto alla domanda del motivo per cui il livello qualitativo non sia diminuito nel corso di un periodo relativamente lungo, dal 1996 al 2009, nel corso del quale erano consentiti gli accordi sui prezzi nel settore edile. La Commissione aggiunge che le tariffe minime sono state abolite tra il 20 ottobre 1981 e il 14 giugno 1985, senza alcun peggioramento della qualità delle costruzioni.

77. Secondo la Commissione, la tariffa minima non è necessaria per raggiungere l'obiettivo perseguito. A tale riguardo, la Commissione non concorda con l'argomento della Repubblica federale di Germania relativo alle norme sull'accesso alla professione, poiché il sistema degli onorari minimi non è in alcun modo adeguato o necessario a garantire la qualità, a prescindere dal fatto che le attività in questione, per loro natura, richiedano o meno una qualifica specifica. Inoltre, per quanto concerne le norme in materia di responsabilità e assicurazione della responsabilità, la Commissione sostiene che, da un lato, il regime di responsabilità per difetti può avere un effetto preventivo, che la convenuta non ha dimostrato con riferimento alle tariffe minime. Dall'altro, l'accordo sulle tariffe riguarda il rapporto tra le parti in quanto tale, così come la responsabilità per servizi difettosi.

78. Facendo riferimento ai suoi argomenti sulle norme relative all'esercizio della professione, la Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania non è riuscita a confutare nemmeno i suoi argomenti sulla dimostrazione del rispetto dei requisiti di qualità, sugli obblighi di informazione né sulla libertà di scelta dei consumatori. Pertanto, la Commissione aggiunge che, se è vero che le misure imposte ai prestatori per tutelare i clienti comportano spesso costi che normalmente si ripercuotono sui clienti stessi, in questo caso il consumatore sostiene solo costi maggiori, senza alcun corrispettivo identificabile.

79. Infine, per quanto riguarda le tariffe massime, la Commissione sostiene che la Repubblica federale di Germania non ha spiegato in che modo le tariffe massime possano presumibilmente contribuire all'eliminazione delle asimmetrie informative sulla qualità. Per quanto riguarda i requisiti di protezione dei clienti da tariffe eccessivamente elevate, la Commissione conclude che è sufficiente che al cliente siano forniti opportuni orientamenti affinché quest'ultimo possa confrontare il prezzo con i prezzi abitualmente praticati.

2. Analisi

80. La restrizione di cui trattasi è giustificata se sono soddisfatte le condizioni cumulative [39] elencate all'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 [40].

39 V. sentenza del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria (C-179/14, EU:C:2016:108, punto 56).

40 Come ho sottolineato precedentemente nelle mie conclusioni presentate nelle cause X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2017:397, paragrafo 144), il testo dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva ricorda la formulazione della Corte nella sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punto 37). V. anche Davies, G., «The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration», *European Law Review*, vol. 32, 2007, pagg. da 232 a 245, a pag. 234.

81. Per quanto riguarda l'articolo 15, paragrafo 3, lettera a), è stato accertato supra che le disposizioni dell'HOAI in questione sono di natura non discriminatoria.

a) Motivi imperativi invocati, articolo 15, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2006/123

82. Per quanto concerne l'articolo 15, paragrafo 3, lettera b), della direttiva, i motivi imperativi di interesse generale invocati, ossia i motivi di giustificazione addotti dalla Repubblica federale di Germania, sono i seguenti: la garanzia della qualità dei servizi di progettazione, la tutela dei consumatori, la sicurezza edile, la salvaguardia della «Baukultur» e l'obiettivo dell'edilizia ecologica. Secondo tale Stato membro, l'obiettivo principale consiste nel garantire un elevato livello di qualità e detto obiettivo facilita anche il conseguimento degli altri obiettivi dichiarati. Inoltre, come indicato supra, in qualche punto la Repubblica federale di Germania fa riferimento anche alla salvaguardia di una struttura basata sulle piccole e medie imprese.

83. Come sottolinea correttamente la Repubblica federale di Germania, dalla giurisprudenza della Corte si può dedurre che tutti questi cinque motivi possono costituire motivi imperativi di interesse generale in grado di giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento [41]. Eppure, e sul punto concordo con la Commissione, non vedo come gli argomenti della Repubblica federale di Germania si riferiscano specificamente alla sicurezza edile, alla salvaguardia della «Baukultur» e all'obiettivo dell'edilizia ecologica. Gli argomenti si concentrano invece esclusivamente sulla garanzia della qualità dei servizi di progettazione e sulla tutela dei consumatori. Affinché gli altri tre motivi di giustificazione potessero essere efficaci nel caso di specie, la Repubblica federale di Germania avrebbe dovuto esporre specificamente perché e in che modo le misure controverse in questione siano funzionali al conseguimento di tali obiettivi.

84. Inoltre, per quanto riguarda la salvaguardia di una struttura di mercato basata sulle piccole e medie imprese, è sufficiente rilevare che la protezione di imprese esistenti costituisce un argomento economico, che non è atto a giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento. E per quanto riguarda la *struttura del mercato* che l'HOAI mira a preservare, non vedo come le osservazioni del governo tedesco dimostrino ulteriormente questo aspetto [42].

85. Gli unici motivi imperativi d'interesse generale che possono quindi essere accettati sono la tutela del consumatore e la garanzia di un elevato livello di qualità. In questo caso, spetta alla Repubblica federale di Germania esporre in quale misura le disposizioni controverse di cui trattasi perseguano tali obiettivi.

b) Proporzionalità, articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123

86. Quanto esposto conduce alla verifica della proporzionalità di cui all'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123. Le disposizioni in questione devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, essi non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo e non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

41 V. sentenze del 3 ottobre 2000, Corsten (C-58/98, EU:C:2000:527, punto 38), e del 5 dicembre 2006, Cipolla e a. (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758, punto 64) per la qualità del servizio; dell'8 settembre 2010, Stoß e a. (C-316/07, da C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, EU:C:2010:504, punto 74) per la tutela dei consumatori; del 15 ottobre 2015, Grupo Itevelesa e a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punto 74) per gli aspetti di sicurezza; del 26 febbraio 1991, Commissione/Francia (C-154/89, EU:C:1991:76, punto 17) per i beni culturali, e del 13 marzo 2001, PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punto 76) per l'ambiente.

42 Vorrei anche ricordare le conclusioni presentate dall'avvocato generale Wahl nella causa Grupo Itevelesa e a. (C-168/14, EU:C:2015:351, paragrafo 73), secondo il quale la Corte diffida, giustamente, delle interferenze degli Stati membri sulla libertà di stabilimento attraverso la regolamentazione dettagliata di una data struttura di mercato o situazione di concorrenza, tra l'altro con il pretesto di assicurare ai clienti e ai consumatori un'elevata qualità del servizio.

87. Mentre spetta agli Stati membri stabilire il livello di tutela che essi intendono garantire, secondo giurisprudenza costante spetta alle autorità nazionali, laddove adottino una misura derogatoria ad un principio sancito dal diritto dell'Unione, provare, caso per caso, che tale condizione è soddisfatta. Le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate di un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità del provvedimento adottato dallo Stato medesimo, nonché di precisi elementi che consentano di avvalorarne il ragionamento [43]. Questa giurisprudenza, che trae origine dalle disposizioni sulle libertà fondamentali del Trattato FUE, è parimenti applicabile nel contesto dell'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 [44].

1) Tariffe minime

i) Idoneità

88. Si pone la questione se la fissazione di tariffe minime sia idonea [45] al perseguimento dell'obiettivo di garantire la qualità dei servizi.

89. In generale, la Corte riconosce agli Stati membri «un margine di discrezionalità» [46] in questa fase, in particolare perché i relativi obiettivi di interesse pubblico variano tra gli Stati membri. Ciò, tuttavia, non dispensa lo Stato membro dal definire chiaramente gli obiettivi fissati e dal dimostrare, in modo comprensibile e coerente, l'idoneità della misura in questione a conseguire detti obiettivi.

90. Ritengo che la Repubblica federale di Germania non abbia dimostrato l'idoneità delle disposizioni controverse, per i motivi che passo ora a esporre.

91. Non si può dedurre dalla sentenza Cipolla e altri [47], come suggerisce la Repubblica federale di Germania, che le tariffe minime sono, per loro stessa natura, idonee a conseguire la qualità del servizio desiderata. Piuttosto, la Corte ha sottolineato che si «dovrà pertanto verificare, in particolare, se vi sia una relazione tra il livello degli onorari e la qualità delle prestazioni fornite dagli avvocati e se, in particolare, la determinazione di tali onorari minimi costituisca un provvedimento adeguato per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, vale a dire la tutela dei consumatori e la buona amministrazione della giustizia» [48].

92. L'idoneità delle tariffe minime a promuovere la qualità dei servizi in questione deve pertanto essere dimostrata caso per caso, tenendo conto di tutte le circostanze, come sostiene giustamente la Commissione.

43 V. sentenze del 7 luglio 2005, Commissione/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, punto 63); del 14 giugno 2012, Commissione/Paesi Bassi (C-542/09, EU:C:2012:346, punto 81), e del 23 gennaio 2014, Commissione/Belgio (C-296/12, EU:C:2014:24, punto 33).

44 V. sentenze del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria (C-179/14, EU:C:2016:108, punto 69), e del 7 novembre 2018, Commissione/Ungheria (C-171/17, EU:C:2018:881, punto 86).

45 Nella sua giurisprudenza, la Corte talvolta ricorre in alternativa ai termini «idoneo» e «adeguato». V., ad esempio sentenza del 23 gennaio 2014, Commissione/Belgio (C-296/12, EU:C:2014:24, punto 33). [Il seguito della nota non è rilevante ai fini della versione italiana delle presenti conclusioni, N.d.T.]

46 V. sentenza del 28 aprile 2009, Commissione/Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, punto 84).

47 Sentenza del 5 dicembre 2006 (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758).

48 V. sentenza del 5 dicembre 2006, Cipolla e a. (C-94/04 e C-202/04, EU:C:2006:758, punto 66). La Corte ha poi aggiunto nei due punti seguenti che «[s]e è vero che una tariffa che fissi onorari minimi non può impedire ai membri della professione di fornire servizi di qualità mediocre, non si può escludere a priori che tale tariffa consenta di evitare che gli avvocati siano indotti, *in un contesto come quello del mercato italiano*, il quale, come risulta dal provvedimento di rinvio, è *caratterizzato* dalla presenza di un numero estremamente elevato di avvocati iscritti ed in attività, a svolgere una concorrenza che possa tradursi nell'offerta di prestazioni al ribasso, con il rischio di un peggioramento della qualità dei servizi forniti. Dovrà anche essere tenuto conto delle *peculiarità sia del mercato in questione*, le quali sono state ricordate al punto precedente, *che dei servizi in esame* e, in particolare, del fatto che, in materia di prestazioni di avvocati, vi è in genere un'asimmetria informativa tra i "clienti-consumatori" e gli avvocati. Infatti, gli avvocati dispongono di un elevato livello di competenze tecniche che i consumatori non necessariamente possiedono, cosicché questi ultimi incontrano difficoltà per valutare la qualità dei servizi loro forniti». Il corsivo è mio.

93. Ed è su questo punto che la Repubblica federale di Germania non convince. Invece di dimostrare che le disposizioni dell'HOAI, nel testo in vigore, sono idonee a conseguire un'elevata qualità dei servizi di architettura e ingegneria, tale Stato membro si limita a formulare considerazioni generali e supposizioni.

94. Anziché dimostrare che l'abolizione delle tariffe minime comporterebbe una riduzione del livello di qualità, la Repubblica federale di Germania lo presuppone e basa la propria argomentazione su tale presupposto.

95. A sostegno della sua tesi, detto Stato membro fa ampiamente ricorso alle conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nelle cause riunite Pavlov e altri [49]. In tali cause riunite, riguardanti la compatibilità di un sistema nazionale di iscrizione obbligatoria a regimi pensionistici di categoria con le regole di concorrenza del Trattato CE, l'avvocato generale Jacobs ha formulato affermazioni di carattere generale sotto forma di «notazioni preliminari» [50] sulle «caratteristiche tipiche dei mercati dei servizi delle professioni liberali» [51] «dal punto di vista del diritto della concorrenza» [52]. In questo contesto egli osserva, tra l'altro, che «talune professioni liberali partecipano alla determinazione dei costi e delle tariffe obbligatorie delle loro prestazioni» [53]. Egli passa poi a illustrare «tre difficoltà ricorrenti» [54], una delle quali consiste nel fatto che «da un punto di vista economico i mercati dei servizi professionali si differenziano per due importanti aspetti dai normali mercati di beni e di servizi» [55], il che è in parte dovuto all'«importante problema della cosiddetta informazione asimmetrica» [56].

96. Basandosi sulla letteratura in campo economico [57], l'avvocato generale Jacobs spiega poi quanto segue: «Siffatta asimmetria tra il venditore e l'acquirente si verifica quando l'acquirente non può valutare compiutamente la qualità del prodotto che riceve. Per le professioni liberali il problema è particolarmente acuto a causa della natura altamente tecnica dei servizi. Il consumatore non può valutare la qualità di tali servizi esaminandoli prima dell'acquisto (come potrebbe fare, ad esempio, quando compra un formaggio), ma solamente dopo averne fruito. Ancor peggio, potrebbe non essere mai in grado di comprendere fino in fondo se il professionista (un dottore, un architetto o un avvocato) ha fornito un servizio di alta qualità. Ciò significa che per i professionisti – i quali determinano autonomamente quanta attenzione prestare ad un cliente – vi sono forti incentivi verso una qualità deliberatamente più bassa al fine di risparmiare tempo o danaro, ovvero per indurre i clienti a ricorrere ulteriormente ai loro servizi senza necessità. Tutti i metodi usualmente utilizzati per superare o attenuare gli effetti negativi dell'informazione asimmetrica, o in altre parole per prevenire "una corsa verso il fondo", possono reperirsi nelle professioni liberali. Gli esami d'ammissione hanno lo scopo di garantire un alto livello iniziale di competenze. Regole di responsabilità, le conseguenze di una buona o cattiva reputazione e regimi di certificazione costituiscono incentivi a sfruttare appieno tali competenze. La pubblicità è considerata da alcuni un mezzo per superare o attenuare l'asimmetria, mentre altri sostengono che la pubblicità esaspererebbe i problemi. La conclusione che se ne deve trarre è che, al fine di contrastare gli effetti dell'asimmetria, è necessario un certo livello di regolamentazione di questi mercati».

49 Da C-180/04 a C-184/98, EU:C:2000:151.

50 V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nelle cause riunite Pavlov e a. (da C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:151, paragrafo 71).

51 Intendendo i servizi forniti dalle professioni liberali.

52 V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nelle cause riunite Pavlov e a. (da C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:151, paragrafo 73).

53 V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nelle cause riunite Pavlov e a. (da C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:151, paragrafo 77). Nello stesso paragrafo egli prosegue: «La regolamentazione possibile va dalla fissazione di tariffe minime da parte della professione stessa, alla fissazione di tariffe massime da parte dello Stato previa consultazione della categoria professionale interessata».

54 V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nelle cause riunite Pavlov e a. (da C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:151, paragrafo 82).

55 V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nelle cause riunite Pavlov e a. (da C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:151, paragrafo 84).

56 V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nelle cause riunite Pavlov e a. (da C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:151, paragrafo 86).

57 Citata come Carlton, D.A. Perloff, J.M. «Modern Industrial Organisation», 2ª ed., New York, 1994, pag. 115.

97. Trovo difficile non condividere tali utili osservazioni sull'asimmetria informativa e non sottoscriverle. Esse descrivono in maniera eloquente lo stato delle cose. Ma, come rileva l'avvocato generale stesso, e come è stato riferito supra, si tratta di considerazioni preliminari che descrivono il problema, ma non lo risolvono. Pertanto, esse non rappresentano un'analisi delle correlazioni o dei nessi causali tra qualità e prezzo, né possono svolgere tale funzione.

98. Pertanto non esaminerò ulteriormente tali constatazioni, ma è interessante notare quanto segue: sebbene l'avvocato generale Jacobs individui una certa necessità di interventi statali a causa delle asimmetrie informative e fornisca alcuni esempi di tali interventi, la fissazione dei prezzi non rientra fra questi.

99. Non ignoro che la Repubblica federale di Germania, piuttosto che mirare alla riduzione dell'asimmetria informativa [58], aspiri ad attenuarne le conseguenze.

100. È innegabile che tra prestatore e destinatario del servizio esista un'asimmetria informativa. Da tale constatazione *astratta* e pacifica detto Stato membro trae la conclusione che le tariffe minime eliminano in casi *concreti* siffatta asimmetria.

101. La Repubblica federale di Germania ha prodotto dinanzi alla Corte, come prove, le perizie tecniche relative alla fissazione delle tariffe nell'HOAI. Tali prove, tuttavia, non avvalorano la sua tesi [59]. Non è affatto dimostrato che un sistema *senza* tariffe minime porterebbe a disfunzioni del mercato [60] in presenza delle quali i servizi di buona qualità lascerebbero il mercato per essere sostituiti da altri di qualità inferiore. Non è affatto dimostrato che la buona qualità non possa essere garantita da un normale meccanismo di offerta e domanda.

102. In sintesi, il fulcro dell'argomento della Repubblica federale di Germania secondo il quale una maggiore concorrenza sui prezzi determinerebbe una riduzione degli standard di qualità non è stato dimostrato. La concorrenza nei servizi, in particolare per quanto riguarda i prezzi, è in generale considerata un meccanismo necessario, efficace e auspicato in un'economia di mercato. Accade tuttavia con grande frequenza che, nei settori in cui i fornitori di servizi sono particolarmente ben qualificati e soggetti a condizioni rigorose per quanto riguarda le loro qualifiche, la concorrenza sui prezzi sia vista come una minaccia. In che modo la concorrenza sui prezzi possa trasformare questi soggetti particolarmente qualificati da «santi in peccatori» [61] rimane un mistero.

ii) Necessità

103. Anche supponendo che le disposizioni dell'HOAI di cui trattasi siano idonee a conseguire l'obiettivo della qualità dei servizi, esse non sarebbero necessarie ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2006/123 [62], ossia che esse non vadano al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo prefissato e che non sia possibile sostituire i requisiti in questione con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato.

58 Il che sarebbe in ogni caso pressoché impossibile, dal momento che le persone tendono a ricorrere ai servizi offerti da architetti e ingegneri proprio a causa dell'asimmetria informativa.

59 Come richiesto dalla Corte nella sua giurisprudenza costante. V. sentenze del 7 luglio 2005, Commissione/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427, punto 63); del 14 giugno 2012, Commissione/Paesi Bassi (C-542/09, EU:C:2012:346, punto 81), e del 23 gennaio 2014, Commissione/Belgio (C-296/12, EU:C:2014:24, punto 33).

60 Definito dalla Repubblica federale di Germania come «selezione avversa».

61 V. conclusioni dell'avvocato generale Poiares Maduro nelle cause riunite Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, EU:C:2009:587, paragrafo 26), in cui viene svolto un ragionamento analogo in relazione ai farmacisti.

62 Poco felicemente, l'articolo 15, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 fa riferimento alle necessità in due contesti diversi: in primo luogo, alla lettera b), semplicemente affermando che deve esistere un motivo di giustificazione sotto forma di motivo imperativo di interesse generale e, in secondo luogo, alla lettera c), nel senso tradizionale della seconda fase della proporzionalità. Ovviamente, è in questa seconda accezione che il termine viene utilizzato in questa sede.

104. A questo punto, non compete alla Corte trovare misure alternative per lo Stato membro. Spetta invece allo Stato membro spiegare perché non possano essere adottate altre misure meno restrittive.

105. L'argomento secondo cui le norme di accesso alla professione si limitano a garantire che i membri di una particolare categoria professionale dispongano di adeguate qualificazioni astratte, mentre le norme in materia di tariffe assicurano che i servizi concretamente forniti siano di qualità sufficiente presuppone ciò che deve essere dimostrato. Non è nulla più che un'ipotesi.

106. Esistono una serie di misure che sembrerebbero idonee a garantire la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori: le norme in materia di deontologia professionale, le norme in materia di responsabilità e assicurazioni, gli obblighi di informazione, gli obblighi di pubblicare le tariffe o la pubblicazione di tariffe indicative da parte dello Stato. La Repubblica federale di Germania non ha dimostrato che l'effetto delle disposizioni in questione sulle tariffe minime garantiscano in modo migliore la qualità dei servizi e la tutela dei consumatori. In particolare, l'affermazione secondo la quale l'introduzione di una normativa disciplinante l'accesso alle professioni in questione costituirebbe una restrizione molto più grave della libertà di stabilimento rispetto all'attuale HOAI è una mera asserzione non corroborata da alcuna prova.

107. Solo se venisse dimostrato che siffatte misure diverse, come indicato al paragrafo precedente, non conseguono gli obiettivi di qualità dei servizi e di tutela dei consumatori, si potrebbe iniziare a riflettere, come ultima ratio, sulla questione se le tariffe minime conseguano meglio tali obiettivi [63].

2) Le tariffe massime

108. L'argomento del governo tedesco consiste nel difendere il *sistema* istituito dall'HOAI con la sua *combinazione* di tariffe minime e massime. Il governo tedesco sottolinea che le tariffe minime e massime non dovrebbero essere considerate isolatamente, ma si riferiscono ai profili delle prestazioni descritte in dettaglio nell'HOAI. Pertanto, se la Corte constatasse che le tariffe minime non sono proporzionate, mi è difficile immaginare che la Repubblica federale di Germania mantenga le tariffe massime, ragion per cui potrebbe apparire capzioso trattare questo punto separatamente.

109. Ciononostante, in ossequio alla completezza, esaminerò brevemente le tariffe massime.

i) Idoneità

110. L'idoneità delle tariffe massime non mi sembra costituire alcun problema. Infatti, come sostiene correttamente il governo tedesco, le tariffe massime sono effettivamente idonee a conseguire l'obiettivo di tutela dei consumatori, in quanto garantiscono trasparenza e offrono protezione da richieste di onorari eccessivi.

ii) Necessità

111. Il governo tedesco, tuttavia, non ha dimostrato che non sia possibile sostituire le tariffe massime con altre misure meno restrittive che permettano di conseguire lo stesso risultato. In particolare, non è stato dimostrato il motivo per cui, ad esempio, gli orientamenti sui prezzi che consentono ai consumatori di farsi un'idea concreta di quanto viene normalmente a costare un servizio non proteggano i loro interessi in maniera efficace.

63 Naturalmente a condizione che superino la verifica dell'idoneità, il che a mio parere non si verifica.

D. Articolo 49 TFUE

112. Poiché la censura della Commissione, vertente sulla violazione dell'articolo 15 della direttiva 2006/123, è stata accolta, non è necessario svolgere un'analisi relativamente all'articolo 49 TFUE [64].

IV. Conclusione

113. Alla luce delle suesposte osservazioni, suggerisco quindi alla Corte di:

– dichiarare che la Repubblica federale di Germania ha violato l'articolo 15, paragrafi 1, 2, lettera g), e 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, sottoponendo i servizi di progettazione resi da architetti e ingegneri a tariffe minime e massime obbligatorie in virtù dell'Honorarordnung für Architekten und Ingenieure;

– condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.

64 V. sentenze del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria (C-179/14, EU:C:2016:108, punto 118), e del 7 novembre 2018, Commissione/Ungheria (C-171/17, EU:C:2018:881, punto 87).