



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MICHAL BOBEK
presentate il 15 novembre 2018¹

Causa C-393/17

Openbaar Ministerie
contro
Freddy Lucien Magdalena Kirschstein
Thierry Frans Adeline Kirschstein
interveniente:
Vlaamse Gemeenschap

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dallo Hof van beroep Antwerpen (Corte d'appello di Anversa, Belgio)]

«Rinvio pregiudiziale – Mercato interno – Direttiva 2006/123/CE – Ambito di applicazione – Definizione di servizio ai sensi del diritto dell'Unione – Servizi non economici d'interesse generale – Istruzione superiore finanziata con fondi privati – Pratiche commerciali sleali – Divieto per gli istituti non riconosciuti di conferire titoli di master – Sanzioni penali»

I. Introduzione

1. Ai sensi della normativa della Vlaamse Gemeenschap (Comunità fiamminga), solo gli istituti d'istruzione superiore che hanno ottenuto un riconoscimento possono conferire determinati titoli. Farlo in assenza di riconoscimento può condurre a procedimenti penali risultanti in una condanna a pena detentiva e/o pecuniaria.
2. il sig. Freddy e il sig. Thierry Kirschstein gestiscono la UIBS Belgium, una società stabilita in Belgio che fornisce servizi d'istruzione superiore. I Kirschstein sono stati perseguiti dalle autorità fiamminghe per aver rilasciato certificati recanti la denominazione di «master» in almeno due occasioni, tra il 2006 e il 2010, senza aver ottenuto il necessario riconoscimento.
3. Le questioni sottoposte alla Corte, nello specifico contesto di fatto della presente causa, sembrano essere relativamente lineari: ci si chiede se sia compatibile con la direttiva sui servizi² e la direttiva sulle pratiche commerciali sleali³ il divieto di conferire titoli di master (e le sanzioni penali per la sua violazione) previsto dal diritto nazionale per gli istituti d'istruzione superiore non riconosciuti.

¹ Lingua originale: l'inglese.

² Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36; in prosieguo: la «direttiva sui servizi»).

³ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2005, L 149, pag. 22; in prosieguo: la «direttiva sulle pratiche commerciali sleali» o la «direttiva PCS»).

4. Nella presente causa, tuttavia, la questione più complessa è, presumibilmente, la questione preliminare relativa all'ambito di applicazione materiale di entrambi gli atti normativi invocati dal giudice del rinvio: ci si chiede se, ai sensi del diritto dell'Unione, i programmi di studi d'istruzione superiore si qualificano come «servizi» e, in tal caso, di che tipo di servizi si tratti e se possano essere considerati *servizi non economici d'interesse generale*, una categoria prevista dalla direttiva sui servizi.

II. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. Direttiva sui servizi

5. Il considerando 34 della direttiva sui servizi prevede quanto segue: «Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, la valutazione di determinate attività, in particolare di quelle finanziate con fondi pubblici o esercitate da enti pubblici, deve essere effettuata, per stabilire se costituiscono un “servizio”, caso per caso alla luce delle loro caratteristiche, in particolare del modo in cui sono prestate, organizzate e finanziate nello Stato membro interessato. La Corte di giustizia ha ritenuto che la caratteristica fondamentale della retribuzione sia rappresentata dal fatto che essa costituisce un corrispettivo economico per i servizi prestati, ed ha riconosciuto che la caratteristica della retribuzione è assente nelle attività svolte dallo Stato o per conto dello Stato senza corrispettivo economico nel quadro dei suoi doveri in ambito sociale, culturale, educativo e giudiziario, quali i corsi assicurati nel quadro del sistema nazionale di pubblica istruzione o la gestione di regimi di sicurezza sociale che non svolgono un'attività economica. Il pagamento di una tassa da parte dei destinatari, ad esempio una tassa di insegnamento o di iscrizione pagata dagli studenti per contribuire in parte alle spese di funzionamento di un sistema, non costituisce di per sé retribuzione in quanto il servizio continua ad essere essenzialmente finanziato con fondi pubblici. Queste attività non rientrano pertanto nella definizione di “servizio” di cui all'articolo 50 del trattato e sono quindi escluse dal campo d'applicazione della presente direttiva».

6. L'articolo 1 stabilisce quanto segue:

«1. La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.

2. La presente direttiva non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi.

3. (...)

La presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti.

(...)

5. La presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di diritto penale. Tuttavia gli Stati membri non possono limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che disciplinano specificamente o influenzano l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa, aggirando le norme stabilite nella presente direttiva».

7. L'articolo 2 così dispone:

«1. La presente direttiva si applica ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro.

2. La presente direttiva non si applica alle attività seguenti:

a) i servizi non economici d'interesse generale;

(...)

i) le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato;».

8. L'articolo 4, paragrafo 1, definisce «servizio» come «qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione».

9. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, la nozione di «regime di autorizzazione» comprende «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio».

10. L'articolo 9, che fa parte del capo III, sulla libertà di stabilimento dei prestatori, si occupa dei regimi di autorizzazione. Esso dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;

b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale;

c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia;

(...)».

11. A norma dell'articolo 13, paragrafo 1, «le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità».

2. Direttiva sulle pratiche commerciali sleali

12. L'articolo 1 della direttiva PCS stabilisce che «la presente direttiva intende contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori mediante l'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori».

13. L'articolo 2 prevede le relative definizioni:

«Ai fini della presente direttiva, si intende per:

- a) “consumatore”: qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva, agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale;
- b) “professionista”: qualsiasi persona fisica o giuridica che, nelle pratiche commerciali oggetto della presente direttiva, agisca nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale e chiunque agisca in nome o per conto di un professionista;
- c) “prodotto”: qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni;
- d) “pratiche commerciali delle imprese nei confronti dei consumatori” (in seguito denominate “pratiche commerciali”): qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori;
- e) “falsare in misura rilevante il comportamento economico dei consumatori”: l'impiego di una pratica commerciale idonea ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole, inducendolo pertanto ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso; (...)».

14. L'articolo 3 definisce l'ambito di applicazione della direttiva:

«1. La presente direttiva si applica alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori, come stabilite all'articolo 5, poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto.

(...)

8. La presente direttiva non pregiudica le eventuali condizioni relative allo stabilimento, o ai regimi di autorizzazione, o i codici deontologici di condotta o altre norme specifiche che disciplinano le professioni regolamentate, volti a mantenere livelli elevati di integrità dei professionisti, che gli Stati membri possono, conformemente alla normativa comunitaria, imporre a questi ultimi».

15. L'articolo 5 prevede quanto segue:

«1. Le pratiche commerciali sleali sono vietate.

2. Una pratica commerciale è sleale se:

- a) è contraria alle norme di diligenza professionale, e
- b) falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori.

(...).

5. L'allegato I riporta l'elenco di quelle pratiche commerciali che sono considerate in ogni caso sleali. Detto elenco si applica in tutti gli Stati membri e può essere modificato solo mediante revisione della presente direttiva».

16. Il punto 2) dell'allegato I menziona, quale pratica commerciale considerata in ogni caso sleale l'«esibire un marchio di fiducia, un marchio di qualità o un marchio equivalente senza aver ottenuto la necessaria autorizzazione». Inoltre, il punto 4) prevede, fra tali pratiche, quella di «asserire che un professionista (...) o un prodotto è stato approvato, accettato o autorizzato da un organismo pubblico o privato quando esso non lo sia stato (...)».

17. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, «È considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera o in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, anche se l'informazione è di fatto corretta, riguardo a uno o più dei seguenti elementi e in ogni caso lo induca o sia idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso:

- a) l'esistenza o la natura del prodotto;
- b) le caratteristiche principali del prodotto, quali (...) i risultati che si possono attendere dal suo uso (...).

B. Normativa belga

18. A norma dell'articolo 127, paragrafi 1 e 2 della Costituzione belga, spetta alle Comunità disciplinare l'istruzione, ad eccezione della determinazione dell'inizio e della fine dell'obbligo scolastico, dei requisiti minimi per il rilascio dei diplomi e dell'attribuzione delle pensioni. Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 5, l'organizzazione, il riconoscimento e il sovvenzionamento dell'istruzione da parte delle Comunità sono disciplinate per legge o per decreto.

19. Nelle Fiandre, l'istruzione superiore era disciplinata dal Decreet van 4 April 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (decreto del 4 aprile 2003, recante ristrutturazione dell'istruzione superiore nelle Fiandre; in prosieguo: il «decreto del 4 aprile 2003»). L'articolo 25, paragrafo 7 prevedeva quanto segue: «chi, senza esservi autorizzato, conferisce i gradi di bachelor, o master con o senza specializzazione, o di doctor (doctor of philosophy, abbreviato in PhD o Dr) o i gradi e i titoli di cui ai paragrafi 2, 3, 4, 5 e 5bis, è punito penalmente con una pena detentiva da otto giorni a tre mesi e con una pena pecuniaria da 125 a 500 euro oppure soltanto con una delle due pene succitate»⁴.

20. Il decreto del 4 aprile 2003 è stato abrogato e incorporato nel Codex Hoger Onderwijs (codice sull'istruzione superiore) adottato dal governo fiammingo l'11 ottobre 2013⁵. Il testo dell'articolo 25, paragrafo 7 del decreto del 4 aprile 2003 è stato ripreso dall'articolo II.75, paragrafo 6 di tale codice.

III. Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali

21. La United International Business Schools of Belgium BVBA (in prosieguo: la «UIBS Belgium») è un istituto d'istruzione superiore non riconosciuto dalle competenti autorità fiamminghe. La UIBS Belgium è collegata alla società svizzera Global Education Services Switzerland AG (in prosieguo: la «GES Switzerland») e alla Global Education Services Spain SA (in prosieguo: la «GES Spain»). Secondo l'ordinanza di rinvio, la UIBS Belgium ha svolto un ruolo di sostegno a favore delle menzionate società fornendo, tra l'altro, supporto locale in Belgio per i corsi coordinati dalla GES Switzerland a livello mondiale. Nei campus della UIBS Belgium, in particolare ad Anversa e Gand, sono offerti vari programmi d'istruzione. A seguito della conclusione di tali programmi con esito positivo, gli studenti ricevono un diploma recante il termine «master» nel titolo.

⁴ Belgisch Staatsblad del 14 agosto 2003.

⁵ Belgisch Staatsblad del 27 febbraio 2014.

22. Tanto il sig. Freddy Kirschstein quanto il sig. Thierry Kirschstein (in prosiegua: gli «imputati») sono coinvolti nella gestione della UIBS Belgium. Il 14 dicembre 2015, il Rechtbank van eerste aanleg (Tribunale di primo grado di Anversa, Belgio) ha condannato gli imputati al pagamento di una pena pecuniaria di EUR 300 ciascuno (a titolo di sanzione penale) per aver violato l'articolo 25, paragrafo 7, del decreto del 4 aprile 2003, giacché avevano conferito, in almeno due occasioni tra il 2006 e il 2010, titoli di master agli studenti della sede di Anversa della UIBS Belgium, senza esservi autorizzati. Gli imputati sono stati altresì condannati al pagamento, a titolo di risarcimento dei danni, dell'importo simbolico di EUR 1 alla Comunità fiamminga in relazione all'azione civile di quest'ultima, e a sopportare le spese di tale azione.

23. Il 29 dicembre 2015, gli imputati hanno impugnato la sentenza del Rechtbank van eerste aanleg (Tribunale di primo grado di Anversa, Belgio). Lo stesso giorno, l'Openbaar Ministerie (Pubblico ministero belga; in prosiegua: il «ricorrente in appello» [anche: il «ricorrente»]) ha proposto un'impugnazione incidentale nei confronti degli imputati della sola parte della sentenza relativa alla sanzione penale.

24. In sede di appello, l'oggetto della controversia si è cristallizzato nella questione se un istituto d'istruzione superiore che offre programmi d'istruzione possa conferire titoli di master, nelle Fiandre, attraverso i diplomi rilasciati, pur non avendo ottenuto riconoscimento a tal fine dalla Comunità fiamminga. La Comunità fiamminga ritiene che si tratti di una questione di ordine pubblico, per cui la previsione dell'esecuzione di una condanna penale è adeguata ai fini della tutela di tale interesse. Essa adduce che il divieto per gli istituti non riconosciuti di conferire titoli di master, bachelor e doctor è una misura adeguata per garantire che i titoli rispecchino la tutela della qualità ai medesimi titoli i inerente. La Comunità fiamminga sostiene, inoltre, che la condotta degli imputati genera una concorrenza sleale sul mercato del lavoro, in quanto i diplomi e i relativi titoli conferiti offrono accesso al mercato del lavoro senza che sia possibile garantire che gli studenti abbiano raggiunto un certo livello d'istruzione.

25. È in tale contesto di fatto e di diritto che lo Hof van beroep Antwerpen (Corte d'appello di Anversa, Belgio) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1. Se la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, debba essere interpretata nel senso che osta al disposto dell'articolo II.75 paragrafo 6 del codice sull'istruzione superiore dell'11 ottobre 2013, che impone un divieto in via generale a istituti d'istruzione non riconosciuti di utilizzare il titolo di “master” sui diplomi da essi rilasciati, quando tale disposizione sia volta a vigilare su un motivo di interesse generale, ossia la necessità di garantire un elevato livello d'istruzione in relazione al quale si deve poter controllare se sono concretamente rispettati i prestabiliti requisiti di qualità.
2. Se la [direttiva 2006/123] debba essere interpretata nel senso che osta al disposto dell'articolo II.75 paragrafo 6 del codice sull'istruzione superiore dell'11 ottobre 2013, che impone un divieto in via generale a istituti d'istruzione non riconosciuti di utilizzare il titolo di “master” sui diplomi da essi rilasciati, quando tale disposizione sia volta a vigilare su un motivo di interesse generale, ossia la tutela dei destinatari dei servizi.
3. Se la disposizione penale prevista dalle autorità fiamminghe per istituti d'istruzione non riconosciuti che rilasciano diplomi di “master” superi la verifica di proporzionalità, ai sensi degli articoli 9, paragrafo 1, lettera c), e 10, paragrafo 2, lettera c) della [direttiva 2006/123]».

26. Gli imputati, la Comunità fiamminga, i governi belga, tedesco, italiano, dei Paesi Bassi, polacco, svedese e norvegese, nonché la Commissione europea, hanno presentato osservazioni scritte. Gli imputati, la Comunità fiamminga, i governi belga, svedese e norvegese e la Commissione hanno discusso le proprie osservazioni all'udienza dell'11 luglio 2018.

IV. Valutazione

27. Le presenti conclusioni sono articolate come segue. Inizierò con alcune osservazioni preliminari sui fatti della presente causa e sulle disposizioni nazionali applicabili (sezione A). Affronterò poi la questione se, e in quale misura, i programmi di studi d'istruzione superiore possono essere concepiti come «servizi» ai sensi del diritto dell'Unione (B). A seguito di tali precisazioni, passerò ad esaminare le questioni specifiche sollevate dal giudice del rinvio: mi occuperò, in primo luogo, della questione della compatibilità della normativa nazionale con la direttiva sui servizi, affrontando la seconda e la terza questione congiuntamente (sezione C), prima di valutare la prima questione, relativa alla direttiva PCS (sezione D).

A. *Precisazioni preliminari*

1. *Contesto di fatto del procedimento principale*

28. Nell'ordinanza di rinvio vi è una serie di incertezze quanto ai fatti, che potrebbe avere un impatto sulla valutazione giuridica della causa. Per tale motivo, la Corte ha chiesto chiarimenti al giudice del rinvio (conformemente all'articolo 101 del suo regolamento di procedura) in relazione a: i) quale ente ha formalmente conferito i diplomi in discussione, e ii) il ruolo degli imputati (all'interno della UIBS Belgium), segnatamente in quale qualità siano attualmente soggetti ad azioni penali.

29. Il giudice del rinvio ha risposto che non era in grado di fornire una risposta precisa in relazione a quale ente abbia formalmente conferito i titoli di master, dal momento che tale elemento di fatto è in discussione nel procedimento principale. Esso ha quindi reiterato gli argomenti delle parti: il ricorrente, Openbaar Ministerie (Pubblico ministero) sostiene che la UIBS Belgium (stabilita in Belgio) ha conferito i titoli di master. Gli imputati sostengono che i titoli di master sono stati rilasciati dalla GES Switzerland (con sede in Svizzera) e dalla GES Spain (stabilita in Spagna). Il giudice del rinvio ha inoltre dichiarato che entrambi gli enti risultano collegati alla UIBS Belgium, in quanto quest'ultima ha sempre agito in un ruolo di supporto a favore della GES Switzerland e della GES Spain.

30. In risposta al secondo quesito, il giudice del rinvio ha affermato che, al momento dei fatti, Thierry Kirschstein era l'amministratore della UIBS Belgium e Freddy Kirschstein era un azionista della UIBS Belgium. Quest'ultimo ha inoltre firmato documenti in qualità di «presidente» della UIBS Belgium. Pertanto, ai sensi dell'articolo 66 dello Strafwetboek (codice penale belga), essi sono considerati responsabili o corresponsabili del reato di cui trattasi.

31. Sulla base delle informazioni fornite dal giudice del rinvio, e tenuto conto delle dichiarazioni rese dalle parti all'udienza, procederò sulla base delle seguenti ipotesi, tenendo presente che l'accertamento dei fatti spetta, in ultima analisi, al giudice del rinvio.

32. In primo luogo, la UIBS Belgium, la GES Switzerland e la GES Spain sembrano legate da una complessa struttura societaria. Gli imputati hanno sostenuto, in udienza, che le tre società sono collegate. Le medesime appaiono avere azionisti comuni. Esaminando le loro rispettive attività, sembrerebbe che le attività *d'insegnamento* (ivi compresa l'assunzione di personale, i locali e la gestione quotidiana dei programmi) siano svolte e gestite a livello locale dalla UIBS Belgium, mentre *i diplomi* sono stati rilasciati, in prima battuta, dalla GES Spain e, successivamente, dalla GES Switzerland.

33. In secondo luogo, è pacifico che tali tre società non abbiano mai ricevuto il riconoscimento dei loro programmi di studi ad opera di un'autorità pubblica competente nelle Fiandre, né in alcuno dei paesi in cui operano.

34. In terzo luogo, il programma di studi in discussione è interamente finanziato con fondi privati. In udienza è stato confermato che nessun ente pubblico ha sovvenzionato tale programma.

2. Disposizioni nazionali applicabili

35. Si rendono necessarie due ulteriori precisazioni relativamente all'ambito di applicazione temporale delle norme in discussione e del loro ambito di applicazione materiale.

36. In primo luogo, il giudice del rinvio ha formulato la prima e la seconda questione in riferimento all'articolo II.75, paragrafo 6 del codice sull'istruzione superiore. La terza questione fa riferimento alla «disposizione penale prevista dalle autorità fiamminghe per istituti d'istruzione non riconosciuti che rilasciano diplomi di “master”», senza ulteriori specificazioni quanto alla precisa natura e alla fonte di tale disposizione. Si può tuttavia presumere che il riferimento sia, anche in questo caso, all'articolo II.75, paragrafo 6, del codice sull'istruzione superiore.

37. Tuttavia, la descrizione dei fatti come esposta nell'ordinanza di rinvio suggerisce che la disposizione nazionale applicabile sia l'articolo 25, paragrafo 7, del decreto del 4 aprile 2003, e non l'articolo II.75, paragrafo 6, del codice sull'istruzione superiore.

38. L'articolo II.75, paragrafo 6, del codice sull'istruzione superiore non era applicabile al momento in cui si sono verificati i fatti pertinenti. Nei confronti degli imputati è esercitata l'azione penale per aver conferito illegalmente titoli di master in almeno due occasioni, nel 2009 e nel 2010 e, in ogni caso, prima del 2010⁶. Ma l'articolo II.75, paragrafo 6, del codice sull'istruzione superiore è entrato in vigore nel 2013. In precedenza, come indicato nel decreto che dispone il giudizio (menzionato nell'ordinanza del giudice del rinvio)⁷, la disposizione applicabile era l'articolo 25, paragrafo 7, del decreto del 4 aprile 2003. È sulla base di tale disposizione che gli imputati sono stati penalmente perseguiti.

39. A mio parere, il fatto che entrambe le disposizioni avrebbero lo stesso contenuto⁸ non rende applicabile alla fattispecie di cui al procedimento principale l'articolo II.75, paragrafo 6, del codice sull'istruzione superiore.

40. Per tali motivi, la mia proposta nei confronti della Corte sarebbe quella di fornire una risposta al giudice nazionale basata sull'articolo 25, paragrafo 7, del decreto del 4 aprile 2003.

41. In secondo luogo, indipendentemente dalla circostanza che la disposizione pertinente sia l'articolo II.75, paragrafo 6, del codice sull'istruzione superiore o l'articolo 25, paragrafo 7, del decreto del 4 aprile 2003, il giudice del rinvio si concentra sulla «disposizione penale» che punisce il conferimento illegale di determinati titoli. Tale disposizione, che costituisce la base giuridica dell'azione

⁶ L'ordinanza di rinvio indica che la presunta condotta illegale degli imputati è stata posta in essere in diverse occasioni, fra il 19 ottobre 2006 e il 3 luglio 2010, in date che, ad eccezione del 30 giugno 2009 e del 2 luglio 2010, non possono essere individuate con maggiore precisione.

⁷ Kamer van inbeschuldigingstelling (giudice dell'udienza preliminare, Anversa, Belgio) del 5 gennaio 2015.

⁸ Nonostante i trattini (sottosezioni) dell'articolo 25, paragrafo 7 e dell'articolo II.75, paragrafo 6 risultino effettivamente identici, ciò non è vero in relazione agli interi articoli (rispettivamente, l'articolo 25 e l'articolo II.75), né agli elenchi dei vari titoli in essi contenuti, per non parlare delle relazioni sistematiche più ampie fra tali articoli e altre disposizioni degli atti legislativi in discussione, che sono inevitabilmente diverse e possono avere un impatto sulla portata di ciascuna delle disposizioni.

penale, è fondamentale ai fini della terza questione. Tuttavia, quanto a portata la prima e la seconda questione sono più ampie. Esse non si limitano al problema delle possibili sanzioni penali, ma toccano il tema più ampio, e più a monte, della compatibilità con il diritto dell'Unione della normativa nazionale che vieta il conferimento di titoli (di master) a istituti non riconosciuti.

42. Questa biforcazione concernente le precise norme di cui trattasi, considerato che l'ambito di applicazione materiale delle due direttive rilevanti è diverso, ha dato adito a discussioni nel corso del presente procedimento, concernenti quale dovesse essere il preciso oggetto del presente rinvio pregiudiziale. Da un lato, è stato suggerito che la Corte non dovrebbe affrontare il tema delle sanzioni (terza questione), perché riguarda aspetti di diritto penale che sono esclusi dalla portata del diritto dell'Unione applicabile. D'altro lato, è stato inoltre sostenuto che la Corte può affrontare unicamente la questione delle sanzioni, ma non può esaminare la procedura di riconoscimento sottostante (prima e seconda questione), giacché le questioni e la controversia riguardano unicamente una disposizione nazionale che prevede l'imposizione di sanzioni.

43. Certamente, il piacere di mangiare salame implica (di norma) la libertà di decidere a quale delle due estremità iniziare a tagliarlo. Nondimeno, ai fini della presente causa, proporrei di attenersi alle questioni così come poste dal giudice nazionale, rispettando al contempo la logica intrinseca delle disposizioni di cui trattasi. L'aspetto centrale delle questioni è costituito, effettivamente, dalle sanzioni per la lesione di una regola di condotta. Tuttavia, ciascuno dei seguenti due elementi fa parte della medesima norma giuridica: *se* un soggetto conferisce un titolo in assenza di riconoscimento (ipotesi), *in tal caso* si produrrà una determinata conseguenza (sanzione). Pertanto, la procedura di riconoscimento è semplicemente una parte dell'ipotesi della norma giuridica applicabile nella presente causa. È una parte del medesimo pacchetto. Sarebbe necessario un elevato grado di artificiosità (o un taglio del salame ad entrambe le estremità) per affermare che un elemento dell'ipotesi (riconoscimento) o la sanzione (pecuniaria e/o detentiva) non fa parte della norma giuridica e si colloca, quindi, al di fuori dell'ambito della presente causa.

44. Quindi, sebbene la questione della compatibilità della procedura nazionale di riconoscimento dell'istruzione superiore con il diritto dell'UE non sia, di per sé, oggetto della presente causa, dette norme saranno inevitabilmente trattate *indirettamente*, nel rispondere alle questioni sollevate dal giudice nazionale concernenti le sanzioni previste per la violazione di tali norme.

B. Se i programmi di studi d'istruzione superiore costituiscano «servizi» ai sensi del diritto dell'Unione

1. Natura del «servizio»: il diploma o l'insegnamento?

45. Parte della discussione che si è sviluppata, sia nel corso della procedura scritta, sia in udienza, era volta ad individuare il nucleo dell'attività che, nella presente causa, potrebbe potenzialmente costituire un «servizio»: ci si chiede se si tratti del conferimento di diplomi di master o dell'attività d'insegnamento che a ciò conduce. La ragione dell'approfondita discussione di questo punto non è soltanto l'applicabilità *materiale* della direttiva sui servizi, ma anche la sua applicabilità *territoriale*. I vari enti che potenzialmente conferiscono i titoli in questione sono situati in vari paesi, ivi compreso uno Stato che non è membro dell'Unione europea⁹.

46. Secondo la Comunità fiamminga e il governo belga, la direttiva sui servizi non è applicabile. La GES Switzerland, nella sua qualità di ente che conferisce i titoli, si colloca al di fuori dell'ambito di applicazione territoriale della direttiva in parola. Per tale ragione, la seconda e la terza questione sarebbero irricevibili.

⁹ Paragrafi 21, 29 e 32 *supra*.

47. Il governo tedesco, inoltre, ritiene che l'elemento chiave sia il rilascio dei titoli universitari, principalmente perché consente l'accesso ad una professione. Ad avviso di detto governo, l'ammissione dei candidati all'esercizio di una professione che esige determinate competenze è un'attività collegata all'esercizio di un potere pubblico. Tali attività sono nondimeno escluse dall'ambito di applicazione della direttiva sui servizi ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera i). Secondo il governo tedesco, dunque, il rilascio di diplomi d'istruzione superiore non costituisce un servizio ai sensi del diritto dell'Unione.

48. Per contro, il governo svedese e la Commissione si concentrano sulle attività di insegnamento svolte dalla UIBS Belgium anziché sul rilascio dei diplomi da parte della GES Switzerland. A loro avviso, il conferimento di diplomi non costituisce un servizio autonomo ma deve essere concepito come un servizio accessorio a quello fornito dalla UIBS Belgium, vale a dire l'attività di insegnamento.

49. Ci si chiede quale sia l'attività chiave nel caso dell'istruzione superiore. Potrebbe essere: i) il rilascio del diploma di master (in relazione alla quale l'attività di insegnamento è accessoria); o ii) l'attività di insegnamento (in relazione alla quale il rilascio del diploma è accessorio). Al fine di decidere tra queste due opzioni, la verifica per individuare il possibile servizio in questione consiste nella determinazione della *componente essenziale* di siffatto pacchetto¹⁰.

50. In questa ottica, concordo con il governo svedese e la Commissione. Senza voler apparire troppo idealista, mi augurerei che le componenti essenziali dell'istruzione (superiore) fossero l'insegnamento e l'istruzione, e non il (mero) conferimento di diplomi. Il conferimento di un titolo è la certificazione formale dell'acquisizione di un determinato livello di conoscenze o competenze. È il riconoscimento ufficiale del fatto che tutti i corsi necessari sono stati frequentati e che tutti gli esami richiesti sono stati superati con esito positivo, attestando, dunque, che il laureato possa aver ciò facendo anche acquisito effettivamente qualche conoscenza. Tuttavia, difficilmente si può ritenere che il diploma, in sé, costituisca l'elemento essenziale e predominante dell'attività svolta nell'ambito di programmi di studi d'istruzione superiore¹¹.

51. Di conseguenza, intenderei che l'attività essenziale nel contesto di un programma di studi d'istruzione superiore sia la somministrazione di corsi (apparentemente effettuata dalla UIBS Belgium), e non il formale rilascio di un certificato (probabilmente ad opera della GES Switzerland).

2. Programmi di studi d'istruzione superiore - «servizi» ai sensi del diritto dell'Unione?

a) L'istruzione come un «servizio» ai sensi del Trattato

52. È pacifico che il diritto dell'Unione non pregiudica la competenza degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione dei sistemi d'istruzione, nonché della loro diversità culturale e linguistica, né il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale. Tuttavia, è altresì evidente che, nell'esercizio di tale competenza, gli Stati membri devono rispettare il diritto dell'Unione, in particolare le disposizioni relative alla libera prestazione dei servizi¹².

¹⁰ In maniera analoga all'approccio su cui la Corte si è fondata nel determinare la libertà di movimento applicabile più rilevante (merci o servizi). V., ad esempio, sentenze del 24 marzo 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, punto 22), e del 22 gennaio 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, punto 31).

¹¹ Se tale fosse il caso, ciò significherebbe, per gli istituti d'istruzione superiore finanziati (prevalentemente) con fondi privati, ivi compresi quelli debitamente riconosciuti e di qualità incontestabile, che, dal punto di vista del diritto dell'Unione, i loro servizi consisterebbero nel rilasciare diplomi in cambio di una contropartita (economica).

¹² V. sentenza dell'11 settembre 2007, Commissione/Germania (C-318/05, EU:C:2007:495, punto 86). V. già, in tal senso, sentenza del 13 febbraio 1985, Gravier (293/83, EU:C:1985:69, punto 19).

53. Ai sensi dell'articolo 57 TFUE, un'attività deve essere considerata un «servizio» quando è «fornita normalmente dietro retribuzione». Secondo una giurisprudenza costante, la caratteristica essenziale della retribuzione va rintracciata nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione considerata, corrispettivo che è generalmente pattuito fra il prestatore e il destinatario del servizio¹³.

54. Nel contesto specifico dell'istruzione, al fine di stabilire se si è in presenza di un servizio ai sensi dei trattati, la Corte ha formulato un'ulteriore distinzione sulla base di quale l'entità fornisca l'istruzione e il modo in cui essa è finanziata. Tale verifica è stata introdotta per la prima volta nella sentenza Humbel¹⁴ e ad essa farò riferimento come alla «verifica Humbel».

55. Nella sentenza Humbel il punto controverso era il pagamento, richiesto a uno studente francese, di una tassa scolastica (detta «minerval»), relativa all'istruzione secondaria in Belgio. La richiesta di pagamento era diretta unicamente ai (genitori di) cittadini stranieri. Gli studenti di nazionalità belga non erano tenuti a pagare la minerval. Alla Corte è stato chiesto se il corso di studi secondario, facente parte del sistema nazionale d'istruzione, potesse essere qualificato come «prestazione di servizi», consentendo ai genitori dello studente francese di avvalersi delle norme del Trattato che vietano la discriminazione sulla base della nazionalità nell'accesso ai servizi¹⁵.

56. La Corte ha statuito che la libera prestazione dei servizi ai sensi del Trattato non poteva essere fatta valere nel caso in parola, non essendo stata pagata una retribuzione in qualità di corrispettivo economico per i servizi. La Corte ha affermato che tale «caratteristica non si riscontra nell'insegnamento impartito nell'ambito della pubblica istruzione nazionale. Lo Stato, istituendo e mantenendo quest'ultima, non intende svolgere attività retribuite bensì adempie i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini. D'altro canto, il sistema è di regola finanziato dal bilancio pubblico e non dagli alunni o dai loro genitori»¹⁶.

57. Sebbene la sentenza Humbel riguardasse, in sé, l'istruzione secondaria, tale approccio è stato progressivamente esteso ad altre forme d'istruzione, compresa l'istruzione superiore¹⁷.

58. Così, in una più recente ridefinizione generale, la Corte ha osservato che non vi è una retribuzione e, pertanto, un «servizio» ai sensi del diritto dell'Unione, nel caso dei corsi offerti da determinati istituti che fanno parte di un sistema di *insegnamento pubblico* e che sono finanziati, interamente o prevalentemente, mediante *fondi pubblici, anche se, talora, devono essere pagate tasse di frequenza o di iscrizione a titolo di contributo ai costi di gestione del sistema*¹⁸. Di converso, corsi impartiti da istituti d'istruzione finanziati essenzialmente con fondi privati, dagli studenti e dai loro genitori, costituiscono servizi ai sensi del diritto dell'Unione, dal momento che lo scopo di tali istituti è fornire un servizio dietro remunerazione¹⁹.

59. Sembra esservi una duplice ratio che ha condotto alla distinzione tra l'istruzione finanziata mediante fondi pubblici o privati. In primo luogo, l'«argomento dei doveri sociali e culturali»: nell'istituzione e nel mantenimento di un sistema d'istruzione pubblico, finanziato prevalentemente con fondi pubblici, lo Stato non intende esercitare un'attività economica, bensì adempiere i propri

13 V., ad esempio, sentenze del 27 settembre 1988, Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:451, punto 17); del 22 maggio 2003, Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298, punto 55); dell'11 settembre 2007, Schwarz e Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, punto 38); e del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 47).

14 Sentenza del 27 settembre 1988, Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:451).

15 Sentenza del 27 settembre 1988, Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:451, punti 4 e 14).

16 Sentenza del 27 settembre 1988, Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:451, punto 18).

17 V. sentenze del 7 dicembre 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, punto 16), e del 20 maggio 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, punti da 30 a 35).

18 Sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 50, e giurisprudenza ivi citata).

19 Sentenza dell'11 settembre 2007, Schwarz e Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, punto 40).

obblighi nei confronti della popolazione in campo sociale, culturale ed educativo²⁰. In secondo luogo, vi è l'argomento dell'«assenza di fini di lucro», talora connesso al primo, talaltra invocato separatamente: gli istituti d'istruzione (pubblici) sono prevalentemente finanziati tramite fondi pubblici, al fine di svolgere attività non lucrative nell'interesse generale alla diffusione della conoscenza e all'emancipazione dei cittadini. In tal senso, l'attività in questione non possiede natura economica²¹.

b) La direttiva sui servizi e i servizi non economici d'interesse generale

60. La direttiva sui servizi ha reso tale impostazione (basata sul Trattato) in certa misura più complessa. Da un lato, l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sui servizi ha stabilito espressamente che la definizione di servizio contenuta nel Trattato è confermata. Conseguentemente, un servizio ai sensi del Trattato, così come ai sensi della direttiva sui servizi, dovrebbe essere inteso come consistente in qualsiasi attività economica non salariata, fornita normalmente dietro retribuzione da un prestatore stabilito in uno Stato membro²².

61. Inoltre, tuttavia, l'articolo 2, paragrafo 2, elenca una serie di attività *specifiche* a cui non si applica la direttiva sui servizi, come i servizi sanitari o i servizi sociali. Tale disposizione contiene, inoltre, due categorie *astratte* di servizi che sono esclusi in blocco dall'ambito di applicazione della direttiva, vale a dire i *servizi non economici d'interesse generale*²³ e le attività connesse con *l'esercizio di pubblici poteri*²⁴.

62. In relazione a quest'ultima eccezione e, in particolare, all'argomento dedotto dal governo tedesco secondo cui il rilascio di diplomi universitari costituisce un esercizio di potere pubblico, escluso dal campo di applicazione della direttiva sui servizi, si può solo ribadire che l'elemento essenziale e determinante dell'istruzione non è il conferimento di un titolo, bensì l'attività di insegnamento²⁵. Pertanto, nell'ambito della presente causa, non è necessario esaminare in quale misura il rilascio di un diploma potrebbe appartenere alla sfera dell'esercizio di un potere pubblico. È sufficiente notare che, secondo una costante giurisprudenza, le attività di insegnamento (universitario), in quanto attività della società civile, non sono attività connesse all'esercizio di un potere pubblico²⁶.

63. Tuttavia, la nozione di *servizi non economici d'interesse generale* è più difficile da interpretare, in particolare in quanto la direttiva sui servizi dichiara chiaramente di aver adottato la medesima nozione base di «servizi» contenuta nel trattato. Ai sensi dell'articolo 57 TFUE, sono considerati «servizi», ai sensi dei trattati, le prestazioni «fornite normalmente dietro retribuzione». Tale formulazione è in certa misura fuorviante in quanto [nella versione in lingua inglese] utilizza il medesimo termine (*services*) in riferimento, da un lato, all'effettiva attività di fornitura di servizi (dunque, alla categoria *di fatto* dei servizi) [nella versione in lingua italiana «prestazioni»] e, dall'altro alla categoria *giuridica* dei servizi che rientrano nell'ambito di applicazione dei trattati (e, per estensione, della direttiva sui servizi) [nella versione in lingua italiana «servizi»].

20 V. sentenza del 27 settembre 1988, Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:451, punto 18), e del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 50).

21 V. già le conclusioni dell'avvocato generale Slynn in Humbel e Edel (263/86, EU:C:1988:151, pagg. da 5379 a 5380).

22 V., ad esempio, sentenze dell'11 luglio 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punto 32), e del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria (C-179/14, EU:C:2016:108, punto 113).

23 Articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sui servizi.

24 Articolo 2, paragrafo 2, lettera i), della direttiva sui servizi.

25 Supra, paragrafo 50.

26 V. sentenza del 18 dicembre 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

64. Tale dualismo significa che un'attività di servizi (di fatto) non sempre costituisce un servizio (ai fini del diritto dell'Unione). Al fine di qualificarsi come «servizio» ai sensi del Trattato, la specifica attività presa in esame deve possedere una dimensione economica che, in primo luogo, è attestata dall'esistenza di una retribuzione o di un corrispettivo economico, nonché, seppur non necessariamente, dalla ricerca di un guadagno e/o dall'essere prevalentemente finanziata con fondi privati²⁷. In altri termini, l'esistenza di una «dimensione economica» è componente essenziale della sussistenza di un servizio *sotto il profilo giuridico*.

65. In tale contesto, devo ammettere che sono a corto di idee nel tentativo di decifrare il significato logico, *giuridico*, della categoria dei «servizi non economici d'interesse generale». Se la categoria giuridica di servizio ai sensi del diritto dell'Unione è definita dalla sua dimensione economica, mi chiedo come un servizio *non economico*, che sia o meno d'interesse generale, possa effettivamente configurarsi come un servizio ai sensi del diritto dell'Unione. Detto altrimenti, mi chiedo se possano effettivamente esistere «attività economiche non economiche di interesse generale».

66. La spiegazione più ragionevole che posso offrire in risposta a questi enigmi terminologici è presumere che, creando tale nuova categoria, la legislazione UE abbia inteso essenzialmente escludere *attività* non economiche di interesse generale dal campo di applicazione della direttiva sui servizi²⁸. Se così fosse, allora l'esenzione prevista dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva sui servizi sarebbe (giuridicamente) superflua, in quanto le attività in parola sarebbero già escluse in prima battuta, non configurandosi come servizi (ai sensi del trattato)²⁹. Dunque, i «servizi non economici d'interesse generale» appaiono costituire un mero sottoinsieme di «non servizi» ai sensi del diritto dell'Unione.

67. Premessa tale precisazione terminologica, resta la questione se l'istruzione superiore rientri o meno nell'eccezione relativa ai *servizi non economici d'interesse generale* ai sensi della direttiva sui servizi, come sostenuto in particolare dal governo belga.

68. Ritengo di no.

69. In primo luogo, una serie di attività specifiche, quali l'assistenza sanitaria o i servizi sociali, sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva sui servizi, espressamente e in blocco, dal suo articolo 2, paragrafo 2. Tuttavia, ciò non avviene segnatamente nel caso (dei servizi nel settore) dell'istruzione. Di conseguenza, non si può ritenere che essi siano specificamente esclusi, in quanto tali, dall'ambito di applicazione materiale della direttiva sui servizi.

70. In secondo luogo, in assenza di una simile *esenzione in blocco* per un determinato tipo di attività, ogni singola attività, che nel contesto dell'istruzione è il programma di studi in discussione, deve essere quindi valutata *singolarmente*, alla luce della giurisprudenza consolidata della Corte, per stabilire se le condizioni ivi stabilite sono soddisfatte. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dal governo belga, l'istruzione in quanto tale non può rientrare, *in toto*, nella categoria dei servizi non economici di interesse generale. Invece, così come peraltro indicato al considerando 34 della direttiva

²⁷ V., ad esempio, in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, punti 32 e 33).

²⁸ Come confermato, inoltre, dalla descrizione degli scopi della nozione di cui al Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, Direzione generale del Mercato interno e dei servizi (Commissione europea), Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, 2008, pag. 11). V. anche la proposta della Commissione di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno [COM (2004) 2 def., pag. 20).

²⁹ V., in tal senso, anche le conclusioni dell'avvocato generale Szpunar in Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, paragrafo 37): «L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), sottolinea che la direttiva non si applica ai servizi *non economici* d'interesse generale, il che è superfluo, dato che è inerente alla definizione di servizio che questo è prestato dietro corrispettivo economico».

sui servizi, che riafferma esso stesso la giurisprudenza della Corte, è necessario effettuare una valutazione caso per caso³⁰. Di conseguenza, ciò che conta è se l'effettiva attività di insegnamento fornita o il programma di studi seguito possano qualificarsi come servizi, ossia se siano essenzialmente gestiti da istituti non pubblici e finanziati con fondi privati³¹.

71. In sintesi, i programmi di studi d'istruzione superiore possono qualificarsi come servizi e rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi, salvo che, per quanto concerne il programma di studi specifico in questione, si applichi l'eccezione prevista nella sentenza Humbel. In tal caso, detta attività diviene un «non servizio» ai sensi del trattato e dovrebbe quindi essere esclusa dall'applicabilità della direttiva sui servizi in quanto *servizio non economico d'interesse generale*.

c) Verifica Humbel e programmi di studi d'istruzione superiore

72. Ciò posto, tuttavia, non si può negare che, considerata con attenzione, l'applicazione dell'eccezione di cui alla sentenza Humbel ai programmi di studi d'istruzione superiore solleva, oggi, una serie di interrogativi.

73. In primo luogo, a livello pratico, ci si chiede che cosa significhi far *parte di un sistema di insegnamento pubblico e essere finanziati, interamente o prevalentemente, mediante fondi pubblici* in un mondo in cui le università pubbliche ottengono finanziamenti privati e donazioni e istituti privati concorrono a finanziamenti istituzionali pubblici e borse di ricerca. Ci si chiede che cosa si intenda per *pubblico* in un mondo nel quale (anche) le università pubbliche istituiscono campus universitari in altri Stati membri o creano joint venture con diversi altri enti e/o imprese spin-off con fini di insegnamento e ricerca.

74. Tuttavia, e aspetto forse ancor più importante, ci si chiede se il termine «parte di un sistema di insegnamento pubblico» imponga necessariamente taluni requisiti concernenti una determinata forma giuridica o uno status (quali quelli di un'istituzione «pubblica» rispetto a una «privata»). A partire dalla sentenza Humbel, sono stati menzionati due requisiti, recentemente confermati nella sentenza Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania: i) l'essere *parte di un sistema di insegnamento pubblico* e ii) l'essere *finanziati, interamente o prevalentemente, mediante fondi pubblici*. Nondimeno, la maggior parte della giurisprudenza si è concentrata sull'aspetto del finanziamento, mentre la prima parte della statuizione, l'essere «parte di un sistema di insegnamento pubblico», è rimasta assai poco studiata.

75. A siffatti confini istituzionalmente indeterminati si aggiunge l'aspetto concernente l'essere *finanziati prevalentemente* mediante fondi pubblici. Ci si chiede che cosa significhi *prevalentemente* e quale sia la correlazione tra il finanziamento dello specifico programma di studi, il finanziamento istituzionale e i costi generali³². Specialmente nel campo delle scienze sociali e umanistiche, sono gli stipendi del personale docente a rappresentare la maggior parte dei costi di realizzazione di un programma di studi. Ci si chiede cosa accada nell'ipotesi in cui tali costi siano sostenuti

³⁰ V. anche il Manuale per l'attuazione della direttiva servizi, pagg. 10 e 11, il quale conferma che l'istruzione non può essere trattata come un elemento unico ai sensi del diritto dell'Unione, suggerendo, tuttavia, un'ampia generalizzazione in riferimento all'istruzione nazionale primaria e secondaria che, più probabilmente, appartenerebbero alla categoria dei servizi non economici d'interesse generale. Tuttavia, secondo il Manuale, gli Stati membri non possono decidere che *tutti i servizi* nello specifico settore dell'istruzione si qualificano come servizi non economici d'interesse generale.

³¹ Un simile approccio caso per caso, inoltre, implica logicamente che, in specifiche circostanze, un'attività di insegnamento in un'università finanziata con fondi pubblici possa anche qualificarsi come servizio ai sensi del diritto dell'Unione. V., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, punti da 31 a 34).

³² Occorre notare che la qualificazione come servizio ai sensi del diritto dell'Unione non richiede che l'attività in discussione sia retribuita dai soggetti a favore dei quali è prestata. V., ad esempio, sentenze del 26 aprile 1988, Bond van Adverteerders e a. (352/85, EU:C:1988:196, punto 16), e del 12 luglio 2001, Smits e Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, punto 57). Con specifico riguardo all'istruzione, v. sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 49): «Non è necessario che tale finanziamento privato sia assicurato principalmente dagli studenti o dai loro genitori, dal momento che il carattere economico di un'attività non dipende dal fatto che il servizio sia pagato da coloro che ne beneficiano».

prevalentemente attraverso varie fonti di finanziamento istituzionale³³. Inoltre, è poco chiaro se si debba considerare il bilancio complessivo dell'istituto o le linee di bilancio corrispondenti agli specifici programmi di studi, tenendo presente che le norme contabili possono rendere impossibile determinare effettivamente l'esatta struttura del finanziamento di ciascun programma di studi³⁴.

76. Inoltre, in vari Stati membri, gli istituti d'istruzione superiore riconosciuti, indipendentemente dal fatto che siano pubblici o privati quanto al loro status giuridico, ricevono finanziamenti statali per ciascuno studente iscritto nei loro programmi di studi riconosciuti. Ci si chiede se detti finanziamenti, pur se, in termini economici reali non coprono la maggior parte dei costi effettivi degli studi per ciascuno studente, rendano tale programma di studi un programma prevalentemente finanziato con fondi pubblici che è parte del sistema d'istruzione pubblica di uno Stato membro, anche se è offerto da un istituto che, quanto al resto, è un istituto privato ed è finanziato con fondi privati.

77. In secondo luogo, al livello pratico è sotteso un più profondo livello ideologico sottostante. La sentenza Humbel ha introdotto una visione binaria alquanto di ampio respiro dell'istruzione: gli istituti pubblici (o solo quelli finanziati con fondi pubblici?) non sono finalizzati a scopo di lucro e perseguono i nobili obiettivi di trasmissione della conoscenza e di adempimento dei propri doveri sociali, culturali ed educativi nei confronti della popolazione. Di converso, gli istituti privati (o soltanto quelli che sono prevalentemente finanziati con fondi privati?) forniscono servizi, in quanto i loro obiettivi sono apparentemente diversi.

78. Una tale visione poteva, *forse*, essere corretta negli anni '80, in riferimento all'istruzione *secondaria*. Tuttavia, essa risulta piuttosto problematica se applicata, *al giorno d'oggi*, agli istituti d'istruzione *superiore*.

79. Non è certamente controverso che gli istituti di insegnamento superiore adempiano una serie di compiti. La maggior parte di essi non perseguono, in effetti, scopo di lucro. Ciò che si contesta è la generalizzazione, che non distingue fra le molteplici attività che, al giorno d'oggi, anche un'antica e rispettabile università esercita: dalla pura ricerca di base o dalla formazione di studenti di dottorato (che necessitano di finanziamenti), alla didattica rivolta agli studenti universitari nella lingua nazionale (con tasse di iscrizione ordinarie), all'insegnamento post-laurea in lingua straniera (con tasse di importo molto più elevato), fino all'organizzazione di corsi su misura per manager o interpreti durante il fine settimana e/o all'aperta commercializzazione dei risultati delle sue ricerche (in entrambi i casi dietro pagamento di un'ingente somma).

80. In terzo luogo, l'assenza di una distinzione interna è collegata alla già menzionata assenza di una differenziazione in termini di *livello*. Le statuizioni della Corte nella sentenza Humbel riguardavano l'istruzione secondaria. Come spesso accade con la giurisprudenza della Corte, tale approccio è stato gradualmente esteso ad altri tipi d'istruzione, compresa l'istruzione superiore, ma senza che i presupposti sottesi all'impostazione originaria fossero criticamente rivalutati alla luce del nuovo contesto (dell'istruzione superiore).

81. La condivisione e la trasmissione di conoscenze, nel senso più ampio del termine, e l'adempimento, da parte dello Stato della sua funzione sociale e educativa, sono sicuramente obiettivi importanti. Tuttavia, tali interessi pubblici non rivestono una rilevanza identica a tutti i livelli dell'istruzione. L'interesse dello Stato è, in effetti, un interesse imperativo al livello dell'istruzione primaria³⁵. Al

33 Nella sua sentenza del 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 51), la Corte ha suggerito che un istituto d'istruzione che eserciti varie attività deve tenere «una contabilità separata per quanto riguarda i diversi finanziamenti ricevuti, in modo da escludere qualsiasi rischio di sovrapposizione “incrociata” delle sue attività economiche mediante fondi pubblici di cui esso beneficia a titolo delle sue attività non economiche».

34 Occorre notare che le sentenze del 18 dicembre 2007, *Jundt* (C-281/06, EU:C:2007:816, punti da 31 a 34), e del 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 63) suggeriscono, in effetti, che l'accertamento dell'esistenza di un servizio ai sensi del diritto dell'Unione debba essere condotto a livello di ciascun programma di studi.

35 Che trova la sua espressione nell'obbligo giuridico di frequentare un certo numero di anni d'istruzione primaria.

giorno d'oggi, si potrebbe sostenere che si tratta di un interesse piuttosto forte anche al livello dell'istruzione secondaria, pur affiancandosi a determinati interessi privati dello studente. L'equilibrio comincia a incrinarsi al livello dell'istruzione superiore, in cui l'interesse individuale dello studente ad ottenere determinate ulteriori qualifiche e un aumento del loro «valore» sul mercato del lavoro diventa più forte.

82. In termini di coordinamento degli interessi nel settore dell'istruzione, e quindi nella potenziale definizione di ciò che, a tal fine, può considerarsi un servizio non economico d'interesse *generale*, vi è un rapporto inversamente proporzionale. Più alto si colloca il livello dell'istruzione, minori sono la necessità pubblica e l'interesse pubblico generale a ricevere una data forma d'istruzione, e maggiore è l'interesse del singolo ad accrescere le proprie qualifiche. Diversamente formulato, il compito imperativo culturale e sociale dello Stato, su cui è stata originariamente costruita l'eccezione di cui alla sentenza Humbel³⁶, si indebolisce.

83. Desidero sottolineare molto chiaramente che vi è un indubbio interesse pubblico generale a *disporre* di istituti d'istruzione superiore. Ciò, tuttavia, è diverso dall'affermare che vi è un interesse generale a che tutti frequentino l'università. Il fatto che un individuo scelga di frequentare un istituto d'istruzione superiore costituisce, dunque verosimilmente, in larga misura, l'espressione di un suo personale interesse.

84. Se così non fosse, si sarebbe di fatto obbligati a seguire la logica fondamentalmente sostenuta nella presente causa dal governo belga. L'eccezione prevista nella direttiva sui servizi in relazione ai *servizi non economici d'interesse generale* comporterebbe, in effetti, l'aggiunta di un'altra esenzione in blocco alla direttiva. Essa sarebbe definita dal tipo di attività, per qualsiasi forma d'istruzione (superiore), indipendentemente dalle modalità di finanziamento. Ciò in quanto è nell'interesse dello Stato che la popolazione sia il più possibile istruita, per cui ogni tipo d'istruzione fornita sarà sempre nell'interesse *generale*: tutte le attività educative sarebbero pertanto escluse dalla direttiva sui servizi in quanto *servizi non economici d'interesse generale*³⁷.

85. In quarto e ultimo luogo, un'altra ragione per cui la giurisprudenza Humbel dovrebbe, probabilmente, essere applicata con cautela è il fatto che essa rappresenta non solo una notevole deviazione dall'orientamento generale in materia di definizione dei servizi, ma è anche alquanto singolare laddove paragonato ad altri regimi speciali di specifici tipi di servizi, in particolare l'assistenza sanitaria.

86. L'assistenza sanitaria costituisce, indubbiamente, un'attività d'interesse pubblico, fortemente regolamentata, nella quale, solitamente, non si verifica il pagamento diretto e per intero da parte del paziente, bensì il rimborso dei costi (regolamentati) al prestatore di assistenza sanitaria tramite una terza parte (sia essa una società assicurativa o un sistema di assicurazione sociale). Tuttavia, la Corte ha espressamente rifiutato di applicare l'approccio Humbel alle cure ospedaliere fornite in natura o a titolo gratuito per il paziente, segnatamente quando non si stava chiaramente realizzando alcun profitto. Essa ha affermato che «i pagamenti effettuati dalle casse malattia (...), ancorché forfettari, costituiscono sicuramente il corrispettivo delle prestazioni ospedaliere e presentano indubitabilmente un carattere retributivo per l'istituto ospedaliero che ne beneficia e che svolge un'attività di tipo economico³⁸».

³⁶ Supra, paragrafo 59.

³⁷ Includendo logicamente (e quindi escludendo dal campo di applicazione della direttiva sui servizi) anche i già menzionati corsi di formazione superiore per manager (supra, paragrafo 79), o qualunque attività chiaramente orientata al profitto, ma che determina anche una trasmissione di conoscenze.

³⁸ Sentenza del 12 luglio 2001, Smits e Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, punto 58). Occorre notare che, ora, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera f) della direttiva sui servizi esclude dall'ambito della direttiva «i servizi sanitari, indipendentemente dal fatto che vengano prestati o meno nel quadro di una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione e di finanziamento sul piano nazionale e dalla loro natura pubblica o privata». Il corsivo è mio.

87. Ciò è sorprendente in quanto l'assistenza sanitaria presenta una serie di analogie con l'istruzione³⁹. Entrambe rientrano fondamentalmente nella competenza normativa degli Stati membri. Entrambe implicano scelte politiche, e traducono i valori sociali nel modo in cui i servizi vengono erogati. Inoltre, benché sussistano differenze tra un paese e l'altro, il finanziamento dell'assistenza sanitaria non è dissimile rispetto a quello dell'istruzione finanziata con fondi pubblici. I servizi sanitari, infatti, sono pagati dalle casse di assicurazione malattia che, in Europa, sono di norma finanziate da organi che sono emanazione dello Stato, sebbene parte dei fondi provengano dai pazienti. È poco probabile che i contributi di sicurezza sociale dei pazienti siano proporzionati al costo effettivo delle prestazioni ricevute.

88. Lo stesso vale, a maggior ragione, quando la concezione di attività economica e retribuzione accolta nella sentenza Humbel è posta a confronto con il significato di «economico» in altri settori del diritto dell'Unione. Nel settore degli aiuti di Stato o della concorrenza, la Corte ha tradizionalmente adottato un'interpretazione estensiva di «attività economica», quale elemento determinante per la qualificazione di un'impresa. Secondo la Corte, «la nozione di “impresa” comprende (...) qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, *a prescindere dallo status giuridico di tale entità e dalle sue modalità di finanziamento* (...). Costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (...). La circostanza che l'offerta di beni o di servizi sia fatta senza scopo di lucro non osta a che l'entità che effettua tali operazioni sul mercato debba essere considerata come un'impresa, poiché tale offerta si pone in concorrenza con quella di altri operatori che perseguono uno scopo di lucro»⁴⁰.

d) Conclusione provvisoria

89. Nella presente causa, nonostante siano state sollevate, nelle osservazioni scritte e in udienza, un certo numero delle questioni che ho appena citato, risulta pacifico che la UIBS Belgium, società responsabile per l'attività d'insegnamento, è un ente privato, finanziato esclusivamente con fondi privati. Pertanto, anche sulla base della verifica Humbel, nella sua impostazione attuale, l'attività di insegnamento della UIBS Belgium è esercitata dietro corrispettivo e, quindi, i corsi offerti da tale società si qualificano come «servizi» ai sensi del Trattato.

90. A mio avviso, dette attività costituiscono servizi anche ai fini della direttiva sui servizi. Non trovando applicazione alcuna esclusione specifica dal campo di applicazione di quest'ultima, e poiché i programmi di studi d'istruzione superiore pagati dagli studenti non possono rientrare nella nozione di servizi non economici d'interesse generale, la direttiva sui servizi risulta quindi (materialmente) applicabile.

91. Al di là di tale conclusione, relativamente lineare, ritengo inoltre che, più in generale, contrariamente ad alcuni degli argomenti emersi nel corso del presente procedimento, l'eccezione di cui alla sentenza Humbel non sia universalmente applicabile all'istruzione superiore, essendo quindi effettivamente consentita la creazione di un'ulteriore esenzione in blocco per tutte le attività esercitate da istituti d'istruzione superiore prevalentemente finanziati con fondi pubblici. A detto proposito, è opportuno soffermarsi su tre punti.

92. In primo luogo, ciò che è necessario valutare è lo specifico tipo di attività (segnatamente il *singolo programma di studi*), al fine di accertare se esso sia di carattere *economico*.

³⁹ Nelle sue conclusioni in Humbel, l'avvocato generale Slynn (v. supra, nota 21), sottolinea ripetutamente la naturale analogia che esiste fra l'istruzione secondaria e l'assistenza sanitaria.

⁴⁰ V. sentenza del 27 giugno 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punto 41, 45 e 46 e la giurisprudenza ivi citata). Il corsivo è mio.

93. In secondo luogo, nel valutare il carattere economico di un dato programma di studi, suggerirei di prestare minore attenzione ai dettagli delle linee di bilancio (l'esatta provenienza dei fondi, il loro ammontare e la sussistenza o meno di un finanziamento misto, privato e pubblico). Occorrerebbe piuttosto concentrarsi sul *livello degli studi* e sul correlato *equilibrio degli interessi* in gioco. Quanto prima si entra nel sistema educativo (istruzione primaria e secondaria), tanto più forte è la componente non economica e, dunque, sociale dell'istruzione. Ciò giustificherebbe, indubbiamente, la sua totale esclusione dalla nozione di servizi, in particolare se fornita in forma gratuita e obbligatoria per tutti.

94. In terzo e ultimo luogo, si deve valutare il pagamento del programma di studi e l'aspetto del corrispettivo economico. Tuttavia, tale verifica non dovrebbe essere effettuata valutando il prestatore del servizio in modo isolato, ma in una maniera più contestualizzata, in linea con la giurisprudenza generale relativa alla nozione di retribuzione ordinaria nell'ambito dei servizi, e tenendo conto della natura dell'attività e del mercato rilevante.

95. Ciò implica, *da un lato*, che il costo (economico totale) non deve essere sostenuto (unicamente e direttamente) dal cliente. Analogamente a quanto affermato nella giurisprudenza in materia di assistenza sanitaria o di servizi in generale⁴¹, ciò che conta non è l'esistenza di un pagamento diretto bensì, piuttosto, il fatto che ciascun singolo partecipante fornisca un corrispettivo economico, anche se in forma parziale o indiretta, e che tale corrispettivo sia (almeno in parte) commisurato alla quantità o al numero dei servizi prestati.

96. *D'altro lato*, ai fini di una simile valutazione, rileva anche la più ampia natura del «mercato», e non soltanto lo specifico assetto istituzionale di un singolo fornitore di servizi. Pertanto, se per un determinato tipo di programma di studi vi è un dinamico mercato nazionale, europeo o persino mondiale, con l'offerta di una serie di programmi di studi concorrenti, è alquanto difficile ritenere che, offrendo ciò che è già offerto da dozzine di altri istituti, un istituto d'istruzione superiore, facente o meno parte del sistema pubblico d'istruzione, adempia una finalità sociale e culturale speciale e unica.

97. Ciò detto, sono necessarie due osservazioni conclusive.

98. In primo luogo, è evidente che il fatto che alcuni programmi d'istruzione superiore possano costituire servizi ai sensi del diritto dell'Unione non significa (come alcuni potrebbero caricaturalmente affermare) che la specificità dell'istruzione sia immediatamente e irreversibilmente perduta. I professori non si trasformeranno in fornitori, né gli studenti in clienti, certamente non in forza del diritto dell'Unione. L'istruzione non è certamente un servizio come qualunque altro. Pertanto, analogamente ad altre particolari tipologie di servizi, come l'assistenza sanitaria, alcune peculiarità possono e devono essere salvaguardate.

99. In secondo luogo, al di là del livello ideologico che nega semplicemente e assiomaticamente che l'istruzione superiore possa costituire un servizio, su un piano più pratico la fornitura di servizi, in alcuni casi, non genera solo obblighi da parte dei fornitori di servizi, ma altresì conferisce diritti in capo ad essi e ne garantisce la protezione. La libera prestazione di servizi, dunque, è un'arma a doppio taglio. Ciò potrebbe rivestire una particolare importanza per la libera circolazione e la concorrenza nel settore dell'istruzione superiore nell'Unione europea. In linea di principio, gli istituti di uno Stato membro dovrebbero, se lo desiderano, poter esercitare attività nel territorio di altri Stati membri, indipendentemente dal loro specifico status nazionale a livello giuridico e di finanziamento, che probabilmente è diverso e che possiede una rilevanza limitata negli altri Stati membri.

⁴¹ Paragrafo 86 supra.

C. Sulla seconda e sulla terza questione

100. Con la seconda e la terza questione, il giudice del rinvio si interroga sulla compatibilità con la direttiva sui servizi della normativa nazionale che vieta agli istituti d'istruzione superiore non riconosciuti di rilasciare titoli di master e prevede l'applicazione di sanzioni penali in caso di violazione di tale divieto.

1. Applicabilità

101. Ci si chiede se la direttiva sui servizi si applichi al corso offerto dalla UIBS Belgium. Ad avviso della Comunità fiamminga e del governo belga, che si concentrano sul conferimento del titolo, la direttiva non è applicabile *ratione loci*, giacché l'ente che attribuisce il titolo, la GES Switzerland, è stabilita in un paese terzo e non può, di conseguenza, avvalersi della libertà di circolazione ai sensi del diritto dell'Unione. Il governo polacco, da parte sua, si concentra sulla UIBS Belgium e ritiene che la direttiva non sia applicabile, non essendovi alcuna componente transfrontaliera, in quanto tutti gli elementi di fatto rilevanti sono circoscritti all'interno di un solo Stato membro, vale a dire il Belgio (situazione puramente interna).

102. A mio avviso, la direttiva servizi è applicabile alla presente causa.

103. Gli argomenti addotti dalla Comunità fiamminga e dal governo belga sono già stati esaminati⁴²: l'attività determinante in discussione è l'attività d'insegnamento somministrato dalla UIBS Belgium, e non il rilascio formale dei diplomi, apparentemente gestito dalla GES Switzerland. La direttiva sui servizi risulta, dunque, applicabile *ratione loci*, poiché la UIBS Belgium è stabilita in uno Stato membro⁴³.

104. Per quanto concerne le osservazioni del governo polacco, la Corte ha dichiarato, da un lato, che l'organizzazione, dietro corrispettivo, di corsi di formazione superiore è un'attività economica che rientra nell'ambito del capo del Trattato relativo al diritto di stabilimento quando è svolta da un cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro, in maniera stabile e continuativa, a partire da un centro di attività principale o secondario in quest'ultimo Stato membro⁴⁴. D'altro lato, la Corte ha recentemente dichiarato, inoltre, che le disposizioni del capo III della direttiva sui servizi, relativo alla libertà di stabilimento dei prestatori, si applicano anche a una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro⁴⁵.

105. Nella presente causa, è stato indicato che i corsi sono offerti da un'impresa belga in Belgio, presso i campus di Anversa e Gand, e che ciascun campus assume il proprio personale. Risulta pertanto che, fatti salvi i necessari accertamenti da parte del giudice nazionale, la UIBS Belgium, il prestatore di servizi, possiede un'attività permanente e stabile e, dunque, uno «stabilimento» in Belgio⁴⁶.

⁴² Paragrafi da 46 a 51 *supra*.

⁴³ Poiché la direttiva sui servizi risulta applicabile, non è necessario esaminare nel dettaglio l'argomento del governo svedese concernente la possibile applicabilità dell'Accordo tra la Comunità Europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra sulla libera circolazione delle persone (GU 2002, L 114, pag. 6). In ogni caso, il governo svedese ha altresì correttamente notato che la portata della libera prestazione transfrontaliera di servizi nel quadro di tale accordo è limitata al diritto di prestare servizi per un periodo massimo di 90 giorni all'anno, ma non garantisce alle persone giuridiche un diritto di stabilimento.

⁴⁴ Sentenza del 13 novembre 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, punto 39).

⁴⁵ Sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 110). Lo stesso non vale per la libera prestazione di servizi (punto 102).

⁴⁶ L'articolo 4, paragrafo 5, della direttiva sui servizi definisce lo «stabilimento» come «l'esercizio effettivo di un'attività economica di cui all'articolo 43 del trattato a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi».

106. Ne discende che il capo III della direttiva sui servizi risulta applicabile, a prescindere dal fatto che la situazione parola sia o meno puramente interna. La discussione relativa all'applicabilità della direttiva sui servizi nella presente causa potrebbe fermarsi qui poiché, sulla base della sentenza X e Visser, non vi è più la necessità di individuare un elemento transfrontaliero ai fini dell'applicabilità delle disposizioni della direttiva sui servizi relative alla libertà di stabilimento.

107. Tuttavia, per ragioni di completezza, occorre notare che la situazione in esame non sembra essere di natura puramente interna. Essa presenta alcuni elementi transfrontalieri che, in effetti, potrebbero rendere applicabile la direttiva sui servizi. Il primo aspetto concerne il fatto che vi sono destinatari dei servizi che provengono da altri Stati membri: gli studenti che frequentano i corsi offerti dalla UIBS Belgium possono provenire dall'intera Unione europea⁴⁷. Il secondo aspetto discende dalla struttura societaria. Risulta dalle osservazioni scritte degli imputati che la UIBS Belgium è affiancata da una società controllante e/o da società sorelle, nella forma di vari campus stabiliti in altri Stati membri, ed è strettamente connessa alla GES Spain.

2. Merito

108. Gli imputati sostengono che, richiedendo che un istituto d'istruzione ottenga un riconoscimento da parte del governo fiammingo per poter conferire diplomi di «master», la Comunità fiamminga viola gli articoli 9 e 10 della direttiva sui servizi. La procedura di riconoscimento prevista nel decreto nazionale per autorizzare il conferimento di diplomi di «master» non soddisfa tutti i criteri di cui agli articoli 9 e 10 della direttiva servizi.

109. Non sono d'accordo.

110. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1 della direttiva sui servizi, e conformemente alla giurisprudenza di questa Corte⁴⁸, gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se tale regime non è discriminatorio, se è giustificato da un motivo imperativo di interesse generale e se è proporzionato.

111. Come sostenuto dalla Commissione, la procedura di riconoscimento di cui alla presente causa può considerarsi un regime di autorizzazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 6, della direttiva sui servizi, giacché la prestazione di servizi nel settore dell'istruzione è subordinata all'ottenimento di un riconoscimento da parte delle autorità competenti.

112. Sebbene una simile procedura non impedisca a un istituto d'istruzione superiore, quale la UIBS Belgium, di offrire sul mercato programmi di studi, essa limita il *modo in cui l'istituto d'istruzione superiore ciò svolge*, richiedendo l'ottenimento del riconoscimento prima che sia possibile rilasciare titoli di master. Pertanto, la procedura di riconoscimento limita la libertà di stabilimento. Essa rende meno attrattivo, per gli studenti, frequentare detti corsi, poiché i medesimi non potrebbero in alcun caso condurre all'attribuzione di un titolo specifico, quale ad esempio un master⁴⁹, ostacolando in tal modo l'esercizio dell'attività del prestatore di servizi. Attualmente, è alquanto difficile contestare l'importanza di ottenere una qualifica formale, quale un master, al fine di avere accesso a un'ampia gamma di professioni.

113. Pur costituendo una restrizione della libertà di stabilimento, la procedura di riconoscimento sembra, ciò nonostante, interamente giustificata e compatibile con il diritto dell'Unione.

47 V. sentenze del 31 gennaio 1984, Luisi e Carbone (286/82 and 26/83, EU:C:1984:35, punto 16); del 2 febbraio 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punto 15); e del 20 maggio 2010, Zanolini (C-56/09, EU:C:2010:288, punto 26).

48 V., ad esempio, sentenza del 6 novembre 2003, Gambelli e a. (C-243/01, EU:C:2003:597, punto 65), e del 6 marzo 2007, Placanica e a. (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 49).

49 In tal senso, in un altro settore, v., ad esempio, sentenza del 22 gennaio 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34 punto 29).

114. In primo luogo, nessuna delle parti ha sostenuto che le condizioni per il riconoscimento siano discriminatorie. Esse si applicano allo stesso modo a qualsiasi istituto d'istruzione superiore che desideri realizzare programmi d'istruzione e a rilasciare titoli di master. In particolare, la nazionalità sembra non rivestire alcun ruolo. Nella presente causa, si tratta di una società *belga* (la UIBS Belgium) che non ha ottenuto il riconoscimento da parte delle competenti autorità *belghe*.

115. In secondo luogo, la procedura di riconoscimento è chiaramente giustificata dall'obiettivo di garantire un elevato livello dell'istruzione universitaria, che è un obiettivo legittimo di pubblico interesse⁵⁰. È infatti legittimo assoggettare il conferimento di *taluni* titoli, in particolare quelli che sono considerati qualifiche *standardizzate a livello internazionale* per una serie di professioni, a requisiti di qualità e controllo, al fine di garantire la fiducia nella qualità dei diplomi conferiti per potenziali studenti e lavoratori.

116. Il medesimo motivo legittimo possiede una dimensione ulteriore, esterna: un elevato livello di fiducia (reciproca) è di cruciale importanza per la libera circolazione e la creazione di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore. I diplomi di bachelor, master e di dottorato dovrebbero essere «standardizzati», in tutta Europa, attraverso il sistema ECTS⁵¹. Inoltre, poiché i diplomi sono destinati a riflettere l'acquisizione di qualifiche specifiche, la fiducia in tali titoli è fondamentale anche per garantire il buon funzionamento del reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali nell'Unione europea⁵².

117. In terzo luogo, e infine, la procedura di riconoscimento appare necessaria e appropriata al fine di raggiungere i summenzionati obiettivi. Non riesco a immaginare, se non contemplando approcci alquanto singolari⁵³, quale altro strumento meno restrittivo, diverso dal divieto di conferire titoli di master per gli istituti non riconosciuti che non sono stati valutati e nei quali la qualità dell'insegnamento non ha potuto essere verificata, potrebbe garantire la qualità di taluni titoli⁵⁴.

118. Di conseguenza, e anche se, in ultima analisi, la relativa valutazione spetta, ovviamente, al giudice del rinvio, depositario della piena conoscenza dei fatti pertinenti, ne consegue che la procedura di riconoscimento in discussione, nonché la sua estensione logica, vale a dire il divieto di rilasciare titoli in assenza di tale riconoscimento, appare compatibile con le condizioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva sui servizi.

119. Alla luce di quanto precede, la seconda questione dovrebbe essere risolta nel modo seguente: la direttiva 2006/123 / deve essere interpretata nel senso che non osta a una disposizione nazionale che preveda un generale divieto, per gli istituti d'istruzione non riconosciuti, di utilizzare il termine «master» sui diplomi da essi rilasciati, nella misura in cui la procedura di riconoscimento soddisfi le condizioni di cui all'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva.

⁵⁰ V. sentenze del 13 novembre 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614, punto 46), e del 12 dicembre 2013, Dirextra Alta Formazione (C-523/12, EU:C:2013:831, punto 25).

⁵¹ V. in particolare, la Dichiarazione di Bologna del 19 giugno 1999, Dichiarazione congiunta dei Ministri europei dell'istruzione, come integrata dalla Conferenza di Bergen dei Ministri responsabili dell'istruzione superiore, del 19 e 20 maggio 2005, nell'ambito del quadro delle qualifiche per lo Spazio europeo dell'insegnamento superiore.

⁵² V., in particolare, l'articolo 53, paragrafo 1, TFUE e la direttiva 2005/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, L 255, pag. 22).

⁵³ Sebbene spesso richiamato per analogia con la giurisprudenza sulla libera circolazione delle merci, non ritengo che l'approccio «attacca un'etichetta con alcune informazioni e lascia che sia il consumatore a decidere» potrebbe realmente essere d'aiuto nel settore dei servizi, in particolar modo dei servizi specifici quali l'istruzione.

⁵⁴ V. anche, in tal senso, sentenza del 12 dicembre 2013, Dirextra Alta Formazione (C-523/12, EU:C:2013:831, punti 28 e 29). V. anche, per un esempio di misura sproporzionata, la sentenza del 13 novembre 2003, Neri (C-153/02, EU:C:2003:614).

3. Sulla disposizione penale nazionale

120. La terza questione concerne specificamente una disposizione di diritto penale che sanziona la violazione dell'obbligo degli istituti non riconosciuti di non rilasciare titoli di master. Gli imputati sostengono che la disposizione non supera la verifica di proporzionalità.

121. Secondo la Comunità fiamminga e il governo belga, tale questione, che è stata sollevata dal giudice del rinvio con riferimento agli articoli 9, paragrafo 1, lettera c) e 10, paragrafo 2, lettera c) della direttiva sui servizi, è irricevibile. Ciò poiché le menzionate disposizioni riguarderebbero il regime di autorizzazione in sé, e non le sanzioni connesse all'assenza di autorizzazione o al mancato rispetto di quest'ultima.

122. Per le ragioni che ho indicato supra nelle mie osservazioni preliminari⁵⁵, ritengo che la questione sia ricevibile. Il divieto per gli istituti non riconosciuti di conferire titoli e, attraverso tale disposizione, la procedura di riconoscimento stessa, nonché le possibili sanzioni derivanti dalla mancata osservanza del divieto, sono tutti elementi della norma giuridica applicabile. Occorre perciò concludere che la terza questione sia ricevibile.

123. Sono dell'avviso che la direttiva sui servizi non osti alla disposizione penale in discussione.

124. Risulta dall'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva sui servizi e da una costante giurisprudenza⁵⁶ che, sebbene la direttiva non incida sulle norme di diritto penale degli Stati membri, questi non possono limitare la libera prestazione di servizi applicando disposizioni di diritto penale che disciplinano o limitano specificamente l'accesso a un'attività di prestazione di servizi o l'esercizio della stessa aggirando le norme stabilite nella direttiva. In particolare, quando una disposizione nazionale stabilisce sanzioni, queste ultime devono essere necessarie e proporzionate alla gravità dell'offesa⁵⁷.

125. È già stato suggerito che la procedura di riconoscimento è compatibile con la direttiva sui servizi. Uno Stato membro può quindi legittimamente prevedere sanzioni (penali) per la mancata osservanza del regime di autorizzazione.

126. Il fatto che tali sanzioni siano o meno proporzionate, di per sé, è una problematica distinta, la cui valutazione, anche in siffatto evenienza, è rimessa, in ultima analisi, al giudice del rinvio. Tuttavia, per quanto mi riguarda, ho serie difficoltà a immaginare in che modo le sanzioni generali previste dal diritto belga per punire ciò che costituisce un/il conferimento illegittimo di titoli (un massimo di 3 mesi di pena detentiva e di EUR 500 di pena pecuniaria), successivamente adattate e mitigate alla luce delle circostanze del singolo caso, come sembra essere avvenuto nella causa in esame, possano essere considerate sproporzionate.

127. Per le ragioni esposte, propongo di rispondere alla terza questione nel modo seguente: la direttiva 2006/123 non osta all'applicazione di una disposizione penale, quale quella in discussione nel procedimento principale, prevista al fine di sanzionare il rilascio di titoli da parte di istituti non riconosciuti, purché le sanzioni previste siano proporzionate.

⁵⁵ Paragrafi da 42 a 44 supra.

⁵⁶ V. ad esempio, nel contesto del Trattato, sentenze del 19 gennaio 1999, *Calfa* (C-348/96, EU:C:1999:6, punto 17); del 6 marzo 2007, *Placanica e a.* (C-338/04, C-359/04 e C-360/04, EU:C:2007:133, punto 68), e del 15 settembre 2011, *Dickinger e Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, punto 31).

⁵⁷ V. sentenza dell'11 novembre 1981, *Casati* (203/80, EU:C:1981:261, punto 27).

D. Sulla prima questione

128. Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede chiarimenti in ordine alla compatibilità con la direttiva sulle pratiche commerciali sleali del divieto di conferire titoli, previsto dal diritto nazionale per gli organismi d'istruzione superiore non riconosciuti.

129. Affronterò in primo luogo l'aspetto dell'ambito di applicazione di tale direttiva, prima di occuparmi del merito della questione. A mio avviso, la direttiva PCS è applicabile nella presente causa. Tuttavia, di fatto, le sue disposizioni potrebbero essere invocate per *giustificare*, piuttosto che per contestare, le misure adottate dalle autorità nazionali.

1. Ambito di applicazione

130. Secondo il governo belga, la direttiva PCS non si applica all'istruzione. La tutela della qualità dei titoli non è una «pratica commerciale», poiché la Comunità fiamminga non è un «professionista» ai sensi della suddetta direttiva. Quest'ultima non può essere invocata per proteggere la libertà di impresa contro interferenze dello Stato membro, ma piuttosto contro le pratiche commerciali sleali degli imputati stessi.

131. Anche il governo norvegese e la Commissione sostengono che la direttiva PCS non si applica al caso di specie, ma per una ragione diversa. L'articolo 1 della direttiva PCS statuisce che la direttiva si occupa delle disposizioni nazionali il cui scopo principale è proteggere gli interessi economici dei consumatori. Nella presente causa, poiché le norme nazionali pertinenti mirano in linea generale a garantire la realizzazione di un obiettivo di politica pubblica, vale a dire la tutela della qualità dell'istruzione superiore e il mantenimento del livello esistente di fiducia nel fatto che determinati titoli riflettano un'elevata qualità, esse non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva PCS. In particolare, il governo norvegese sostiene che, anche se tali norme avessero come obiettivo indiretto la protezione degli interessi economici degli studenti, non rientrerebbero comunque nel campo di applicazione di tale direttiva.

132. Comprendo (e condivido parzialmente) le difficoltà intellettuali che possono aver indotto il governo belga, il governo norvegese e la Commissione, anche se per varie ragioni, a negare l'applicabilità della direttiva PCS alla presente causa. Potrebbe infatti sembrare anomalo, prima facie, ritenere che una misura nazionale nel campo dell'istruzione, che può essere intesa come volta a perseguire in via principale un obiettivo di interesse pubblico (segnatamente, la qualità dell'istruzione attraverso una procedura di riconoscimento), rientri nell'ambito di applicazione della direttiva PCS.

133. Tuttavia, tenuto conto dell'ampio campo di applicazione della direttiva PCS, come affermato chiaramente nelle sue disposizioni, lette alla luce della giurisprudenza della Corte, è impossibile pervenire a una conclusione diversa.

134. In primo luogo, in risposta al governo belga, come già affermato *supra*⁵⁸, i programmi di studi d'istruzione superiore possono qualificarsi come servizi ai sensi del diritto dell'Unione. Dunque, se l'istruzione può avere una dimensione economica ai fini della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi, sarebbe piuttosto difficile concludere che, improvvisamente, ciò cessa di essere

⁵⁸ *Supra*, paragrafi da 68 a 88.

vero ai fini dell'applicazione di un altro atto di diritto derivato dell'Unione (peraltro, in riferimento al medesimo programma di studi e nell'ambito della medesima causa). Sarebbe alquanto incoerente sostenere, al contempo, che la direttiva sui servizi è applicabile mentre la direttiva PCS, che si fonda su presupposti analoghi, non lo è⁵⁹.

135. In secondo luogo, risulta da una giurisprudenza costante che la direttiva PCS può essere invocata dai professionisti nei confronti degli Stati membri. La Corte ha in effetti adottato un approccio estensivo riguardo all'ambito di applicazione di tale direttiva. Quest'ultima, che mira a contribuire al corretto funzionamento del mercato interno⁶⁰, può infatti essere invocata da professionisti *nei confronti di una disposizione nazionale* che vieti o limiti talune pratiche commerciali⁶¹.

136. In terzo luogo, in risposta all'argomento addotto sia dal governo norvegese che dalla Commissione, quale sia (asseritamente) l'interesse *principale* perseguito dalla normativa nazionale rispetto all'interesse secondario o a qualsiasi ulteriore interesse, non è concretamente rilevante al fine di stabilire se la direttiva PCS sia applicabile. Secondo una giurisprudenza costante, tale direttiva è applicabile anche quando la norma in questione non persegue unicamente (o principalmente) l'obiettivo di tutelare i consumatori, ma mira a tutelare anche altri interessi⁶². Di fatto, la direttiva è applicabile nella misura in cui la normativa nazionale in discussione riguarda la tutela dei consumatori, anziché i soli interessi dei concorrenti⁶³, anche se il suo obiettivo principale non è la tutela dei consumatori.

137. In parole semplici, ciò che conta è che la legislazione nazionale disciplini, prescindendo dalla finalità ricercata, i rapporti tra imprese e consumatori. In siffatto contesto, è irrilevante il fatto che l'interesse principale perseguito dal legislatore nell'adozione di tale normativa fosse «pubblico» o «privato». Ciò che conta è che la disciplina riguardi il tipo di rapporti tra imprese e consumatori, limitando alcune pratiche commerciali, come definite dalla direttiva.

138. Ciò è vero per due ulteriori ragioni. In primo luogo, è difficile definire con precisione e riformulare agevolmente gli obiettivi normativi. L'elevata qualità dell'istruzione è certamente una questione di interesse pubblico. Tuttavia, gli studenti sono interessati a simile elevata qualità anche nella loro veste di consumatori di servizi d'istruzione, vale a dire nel loro interesse privato, così come i datori di lavoro e il mercato del lavoro in senso ampio. Tali vari interessi sono tutti egualmente plausibili per quanto concerne il divieto di rilasciare titoli di master in assenza di un riconoscimento. Ciò mi conduce alla seconda ragione: dovrebbe sempre spettare a uno Stato membro, in ultima istanza, dichiarare quali fra i suddetti interessi potenzialmente plausibili esso intenda tutelare (in via

⁵⁹ V. anche, per analogia, sentenza del 17 maggio 2018, Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen (C-147/16, EU:C:2018:320, punti da 56 a 58), in cui la Corte ha applicato la direttiva 93/13/CEE a un servizio fornito, a titolo complementare e accessorio rispetto all'attività di insegnamento, da un istituto d'istruzione superiore, prevalentemente sovvenzionato con fondi pubblici, consistente nell'offrire, mediante un contratto, un piano di rimborso a rate, esente da interessi, degli importi ad esso dovuti da una studentessa (direttiva del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori); GU 1993, L 95, pag. 29.

⁶⁰ V. articolo 1 della direttiva PCS.

⁶¹ V., ad esempio, sentenze del 9 novembre 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag (C-540/08, EU:C:2010:660), del 17 ottobre 2013, RLvS (C-391/12, EU:C:2013:669).

⁶² V., ad esempio, sentenze del 9 novembre 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag (C-540/08, EU:C:2010:660, punti da 26 a 28), e del 17 ottobre 2013, RLvS (C-391/12, EU:C:2013:669, punti da 31 a 34), concernenti, rispettivamente, disposizioni nazionali essenzialmente volte a salvaguardare il pluralismo della stampa e la sua indipendenza.

⁶³ V., ad esempio, sentenza del 17 gennaio 2013, Köck (C-206/11, EU:C:2013:14, punto 30): «dall'ambito di applicazione della direttiva restano escluse solamente (...) le legislazioni nazionali sulle pratiche commerciali sleali che ledono "unicamente" gli interessi economici dei concorrenti o che sono connesse ad un'operazione tra professionisti».

principale) adottando la normativa in questione, un approccio che non è accolto con molto favore dalla Corte in un certo numero di altri settori del diritto dell'Unione. È dunque l'effettivo scopo e l'attuale impatto della disposizione che rileva, non l'obiettivo legislativo storico soggettivamente dichiarato⁶⁴.

139. Pertanto, sono dell'avviso che la normativa nazionale in questione disciplini, anche se piuttosto incidentalmente, il modo in cui le imprese private che offrono servizi d'istruzione possono pubblicizzare e commercializzare i loro servizi ai potenziali consumatori. La situazione in discussione rientra, dunque, nell'ambito di applicazione della direttiva PCS.

2. Merito

140. Ai sensi dell'articolo 5 della direttiva PCS e alla luce delle definizioni di cui all'articolo 2, le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori sono vietate. Con ciò si intende qualsiasi comunicazione commerciale, compresi la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, direttamente connessa alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori, che falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico dei consumatori⁶⁵. Secondo una giurisprudenza consolidata, le pratiche contemplate da tale direttiva devono essere di natura commerciale, ossia provenire da professionisti, e devono avere un nesso diretto con la promozione, la vendita o la fornitura dei loro prodotti ai consumatori⁶⁶.

141. Nella presente causa, sembra esservi una certa confusione quanto alla specifica «pratica commerciale» di cui si tratta. Gli imputati sostengono che l'uso che essi fanno della denominazione «diploma di master» rientra incontestabilmente nella strategia commerciale delle loro imprese, il che è sufficiente per qualificarlo come una pratica commerciale e a rendere applicabile la direttiva. Inoltre, essi sono del parere che il conferimento di titoli di master da parte di un istituto d'istruzione non riconosciuto non è incluso nell'elenco di pratiche che il legislatore nazionale può specificamente vietare. Si aggiunga che essi sottolineano di non essere perseguiti per la violazione del divieto di pratiche commerciali sleali. Da parte sua, il governo belga si concentra sulla protezione conferita dalla normativa fiamminga ai corsi e ai titoli di «master». Esso ritiene che non si tratti di una «pratica commerciale» ai sensi della direttiva, giacché il campo di applicazione della legislazione nazionale non si sovrappone a quello della direttiva.

142. A mio avviso, la «pratica commerciale» di cui alla presente causa consiste nella promozione e nella vendita di corsi, pubblicizzando la possibilità di ottenere un titolo o un certificato di frequenza di un «master» a seguito del positivo completamento del programma di studi, da parte degli imputati (quali professionisti), in quanto parte della loro attività commerciale. Tale pratica è oggetto del divieto, per gli istituti non riconosciuti, di conferire titoli di master, previsto dalla Comunità fiamminga⁶⁷.

64 Nei pochi settori in cui il precedente obiettivo legislativo degli Stati membri è effettivamente (dichiarato per mezzo di normativa) rilevante, i problemi a livello probatorio che sorgono da tale affermazione dimostrano chiaramente la ragione per cui non si tratta del miglior modo di procedere. Per un esempio di una recente discussione relativamente a quando una regola nazionale si consideri «riguardante specificamente» i servizi della società dell'informazione, e dunque si configuri come una regola tecnica che deve essere notificata ai sensi della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU 1998, L 204, pag. 37), come modificata, v. le mie conclusioni in Falbert e a. (C-255/16, EU:C:2017:608, paragrafi da 58 a 87).

65 Sottolineando la particolare ampiezza della nozione di pratiche commerciali, v., ad esempio, sentenze del 9 novembre 2010, Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag (C-540/08, EU:C:2010:660, punto 21), e del 25 luglio 2018, Dyson (C-632/16, EU:C:2018:599, punto 30).

66 V., ad esempio, sentenza del 17 ottobre 2013, RLvS (C-391/12, EU:C:2013:669, punto 37).

67 Per analogia, v., ad esempio, sentenza del 4 maggio 2017, Vanderborght (C-339/15, EU:C:2017:335, punti da 21 a 25), con riguardo a una normativa nazionale che vieta l'effettuazione di pubblicità per servizi di cura del cavo orale e dei denti.

143. Quindi, il ruolo del Parlamento fiammingo è naturalmente quello di un'autorità pubblica di regolamentazione, e non certo quello di un professionista ai sensi della direttiva PCS. "E l'ente normativo pubblico (il parlamento fiammingo) ad intervenire sul mercato per vietare determinati tipi di pratiche commerciali (l'offerta di corsi di master in assenza della necessaria autorizzazione) nell'ambito di relazioni tra professionisti (UIBS Belgium) e consumatori (i potenziali studenti).

144. Ciò detto, non vedo come il divieto di tale pratica commerciale possa in alcun modo violare le disposizioni della direttiva PCS. Accade, piuttosto, il contrario: il divieto in parola sembra adempiere esattamente ciò che la direttiva richiede. Il divieto è in effetti volto a proteggere gli studenti (i consumatori) da ciò che costituisce una pratica commerciale (sleale) tra imprese e consumatori, che falsa o è idonea a falsare in misura rilevante il comportamento economico degli studenti, inducendoli a ritenere di poter ottenere un titolo di master a seguito del positivo completamento degli studi organizzati dagli imputati.

145. Di conseguenza, nelle circostanze di cui alla presente causa, è piuttosto la pratica commerciale degli imputati a poter essere considerata sleale. Come giustamente rilevato dai governi svedese e norvegese, tale pratica può essere considerata sleale «in ogni caso», conformemente all'allegato I della direttiva.

146. Secondo una giurisprudenza costante, l'allegato I della direttiva PCS contiene un elenco *esaustivo* di 31 pratiche commerciali che, conformemente all'articolo 5, paragrafo 5, della direttiva, sono considerate sleali «in ogni caso». Si tratta delle uniche pratiche commerciali che possono essere considerate sleali senza necessità di una valutazione caso per caso, ai sensi delle disposizioni degli articoli da 5 a 9 della direttiva⁶⁸.

147. L'allegato I, punto 2) qualifica come pratica commerciale considerata sleale in ogni caso, l'atto di «esibire un marchio di fiducia, un marchio di qualità o un marchio equivalente senza aver ottenuto la necessaria autorizzazione». Inoltre, il punto 4 include, fra tali pratiche, il fatto di «asserire che un professionista (...) o un prodotto è stato approvato, accettato o autorizzato da un organismo pubblico o privato quando esso non lo sia stato (...)».

148. Contrariamente a quanto sostenuto dagli imputati, un elenco *esaustivo* significa, in tale contesto, un elenco chiuso di situazioni generiche e generalizzate, descritte con un livello di astrazione ragionevolmente e logicamente adeguato. Infatti, sarebbe alquanto assurdo sostenere che, poiché non esiste, nell'elenco di cui all'allegato I, un «punto 32» che preveda «offrire l'iscrizione a programmi di studi d'istruzione superiore che conducono all'attribuzione del titolo di master in assenza di autorizzazione in tal senso da parte delle autorità nazionali competenti», il divieto di siffatta pratica commerciale, che potrebbe chiaramente essere sussunto in una o l'altra delle categorie (astrattamente formulate), è incompatibile con la direttiva.

149. Si può aggiungere che, in passato, la Corte ha anche dimostrato una (ragionevole e necessaria) flessibilità nell'interpretazione delle categorie di cui all'allegato I. Infatti, al fine di stabilire se una determinata pratica commerciale debba considerarsi sleale in ogni caso, essa non tiene conto soltanto del tenore letterale, ma anche del contesto più ampio e degli obiettivi della direttiva PCS⁶⁹.

150. Dunque, nella presente causa, le pratiche commerciali degli imputati possono essere facilmente ricondotte ai punti 2 e 4 dell'allegato I. Il titolo di master, un titolo che attesta determinate qualità e caratteristiche professionali, può certamente essere considerato come *l'equivalente* di un marchio di qualità. Dal canto suo, il punto 4, come interpretato dalla Corte, «riguarda (...) i casi specifici nei quali (...) la normativa applicabile stabilisce taluni requisiti, segnatamente, quanto alla *qualità* di un

⁶⁸ V., ad esempio, sentenze del 23 aprile 2009, VTB-VAB e Galatea (C-261/07 e C-299/07, EU:C:2009:244, punto 56), e del 19 settembre 2013, CHS Tour Services (C-435/11, EU:C:2013:574, punto 38).

⁶⁹ V., ad esempio, sentenza del 18 ottobre 2012, Purely Creative e a. (C-428/11, EU:C:2012:651).

professionista o dei suoi prodotti e *prevede a tal proposito un regime di approvazione, accettazione o autorizzazione.*⁷⁰ La pratica commerciale degli imputati può agevolmente rientrare in entrambi. Siffatta pratica, dunque, non richiede una valutazione caso per caso e può essere ritenuta sleale in ogni caso.

151. Propongo, quindi, di rispondere alla prima questione nel modo seguente: la direttiva 2005/29 deve essere interpretata nel senso che non osta a una disposizione nazionale che, al fine di garantire un'elevata qualità dell'istruzione, preveda un generale divieto, per gli istituti d'istruzione non riconosciuti, di utilizzare il termine «master» (in riferimento al titolo o al corso) sui certificati da essi rilasciati.

V. Conclusione

152. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dallo Hof van beroep te Antwerpen (Corte di appello di Anversa, Belgio) nel modo seguente:

- la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, deve essere interpretata nel senso che non osta a una disposizione nazionale che, ai fini di garantire un'elevata qualità dell'istruzione, preveda un generale divieto, per gli istituti d'istruzione non riconosciuti, di utilizzare il termine «master» sui diplomi da essi rilasciati;
- la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi sul mercato interno, deve essere interpretata nel senso che non osta a una disposizione nazionale che preveda un generale divieto, per gli istituti d'istruzione non riconosciuti, di utilizzare il termine «master» sui diplomi da essi rilasciati, nella misura in cui la procedura di riconoscimento soddisfi i requisiti di cui all'articolo 9, paragrafo 1, di tale direttiva. Essa nemmeno osta all'applicazione di una disposizione penale, quale quella in discussione nel procedimento principale, prevista al fine di sanzionare il rilascio di titoli da parte di istituti non riconosciuti, purché le sanzioni previste siano proporzionate.

⁷⁰ Sentenza del 17 gennaio 2013, Köck (C-206/11, EU:C:2013:14, punto 39). Il corsivo è mio.