

**Sentenze**  
**della Corte di Giustizia dell'Unione Europea**  
**sul tema delle attività di sicurezza privata**

**Sentenza della Corte (Quinta sezione)**

**31 Maggio 2001**

**(Causa **C-283/99**)**

**Commissione delle Comunità europee/ Repubblica italiana**

**«Inadempimento di uno Stato - Libera circolazione dei lavoratori - Libertà di stabilimento - Libera prestazione dei servizi - Attività di sicurezza privata - Imprese di vigilanza privata e guardie particolari giurate - Requisito di nazionalità»**

-----  
Nella causa C-283/99, con sentenza del 31 Maggio 2001, la Quinta Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dichiara e statuisce:

**1) La Repubblica italiana, disponendo che:**

**- le attività di sicurezza privata, comprese quelle volte alla vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, possono essere esercitate sul territorio italiano, previa licenza, solo da imprese di vigilanza privata aventi nazionalità italiana,**

**- si possono impiegare come guardie particolari giurate solo cittadini italiani muniti di apposita licenza,**

**è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE).**

**2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 29 luglio 1999 la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art.

226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, disponendo che:

- le attività di sicurezza privata, comprese quelle volte alla vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, possono essere esercitate sul territorio italiano, previa licenza, solo da «istituti di vigilanza privata» aventi nazionalità italiana,

- si possono impiegare come «guardie particolari giurate» solo cittadini italiani muniti di apposita licenza,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE).

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata inizialmente dal sig. A. Aresu e dalla sig.ra M. Patakia, successivamente dal sig. E. Traversa e dalla sig.ra M. Patakia, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Repubblica italiana**, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito inizialmente dal sig. P.G. Ferri e successivamente dalla sig.ra F. Quadri, avvocati dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, disponendo che:

- le attività di sicurezza privata, comprese quelle volte alla vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, possono essere esercitate sul territorio italiano, previa licenza, solo da «istituti di vigilanza privata» aventi nazionalità italiana,

- si possono impiegare come «guardie particolari giurate» solo cittadini italiani muniti di apposita licenza,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. A. La Pergola, presidente di sezione, P. Jann (relatore), L. Sevón, S. von Bahr e C.W.A. Timmermans, giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs

cancelliere: sig.ra D. Louterman-Hubeau, capodivisione

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 14 dicembre 2000,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 febbraio 2001,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

1.

Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 29 luglio 1999 la Commissione delle Comunità europee ha presentato, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana, disponendo che:

- le attività di sicurezza privata, comprese quelle volte alla vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, possono essere esercitate sul territorio italiano, previa licenza, solo da «istituti di vigilanza privata» aventi nazionalità italiana,

- si possono impiegare come «guardie particolari giurate» solo cittadini italiani muniti di apposita licenza,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE).

## **Normativa nazionale**

2.

L'attività di sicurezza privata è disciplinata in Italia dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (in prosieguo: il «testo unico»), approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (GURI n. 146 del 26 giugno 1931).

3.

L'art. 133 del testo unico prevede:

«Gli enti pubblici, gli altri enti collettivi e i privati possono destinare guardie particolari alla vigilanza o custodia delle loro proprietà mobiliari od immobiliari.

Possono anche, con l'autorizzazione del prefetto, associarsi per la nomina di tali guardie da destinare alla vigilanza o custodia in comune delle proprietà stesse».

4.

L'art. 134 dello stesso testo unico prevede:

«Senza licenza del prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opera di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari o di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati.

Salvo il disposto dell'art 11, la licenza non può essere concessa alle persone che non abbiano la cittadinanza italiana o siano incapaci di obbligarsi o abbiano riportato condanna per delitto non colposo. La licenza non può essere concessa per operazioni che importano un esercizio di pubbliche funzioni o una menomazione della libertà individuale».

5.

In forza dell'art. 138 del testo unico:

«Le guardie particolari devono possedere i requisiti seguenti:

1) essere cittadino italiano;

(...)».

## **Argomenti delle parti**

6.

Ritenendo che la normativa italiana in materia di vigilanza privata fosse incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione ha avviato la procedura d'infrazione in esame. Dopo aver invitato la Repubblica italiana a presentare le proprie osservazioni, l'8 luglio 1998 la Commissione ha emesso un parere motivato, esortando tale Stato membro ad adottare le misure necessarie a conformarvisi entro due mesi dalla sua notifica. Ritenendo insoddisfacente la risposta del governo italiano, la Commissione ha presentato il ricorso di cui trattasi.

7.

La Commissione fa valere che il requisito della nazionalità, previsto, in generale, dall'art. 134 del testo unico e, più specificamente, per il personale di vigilanza, dall'art. 138 dello stesso testo unico, costituisce un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi, in quanto impedisce ai lavoratori cittadini di altri Stati membri e alle imprese stabilite in altri Stati membri l'accesso alle attività di vigilanza privata.

8.

Basandosi in particolare sulle sentenze della Corte 29 ottobre 1998, causa C-114/97, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-6717), e 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1221), la Commissione sostiene che le cause giustificative di cui agli artt. 55 e 66 del Trattato CE (divenuti artt. 45 CE e 55 CE) non si applicano alle attività di vigilanza privata, in quanto le imprese di vigilanza privata e le guardie particolari giurate non partecipano direttamente e specificamente all'esercizio di pubblici poteri. Ciò risulterebbe già, d'altra parte, dall'art. 134 del medesimo testo unico, poiché tale articolo prevede che la licenza richiesta per esercitare attività di vigilanza privata «non può essere concessa per operazioni che importano un esercizio di pubbliche funzioni».

9.

Il governo italiano nega l'asserito inadempimento. Pur ammettendo che le clausole relative alla nazionalità di cui agli artt. 134 e 138 del testo unico possano comportare restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, esso fa valere che gli elementi caratterizzanti le attività in questione, segnatamente quelle delle guardie particolari giurate, consentono di affermare che tali attività riguardano l'esercizio di pubblici poteri, cosicché il requisito della nazionalità sarebbe giustificato in forza dell'art. 55, primo comma, del Trattato, in combinato disposto, se del caso, con l'art. 66 del Trattato.

10.

Infatti, anzitutto, le attività delle imprese di vigilanza privata e delle guardie particolari giurate sarebbero assoggettate ad un controllo approfondito da parte dell'autorità pubblica al momento del rilascio o dell'eventuale revoca della licenza. Inoltre, nell'esercizio delle loro attività, le persone interessate si troverebbero assoggettate al controllo del questore, ossia del capo della polizia, che eserciterebbe nei loro confronti un potere disciplinare.

11.

Inoltre, le guardie particolari giurate dovrebbero prestare dinanzi all'autorità giudiziaria - il pretore - un giuramento con il quale assumerebbero tanto l'impegno ad adempiere le loro funzioni nell'interesse pubblico quanto un impegno di fedeltà alla Repubblica italiana.

12.

Infine, le guardie particolari giurate svolgerebbero funzioni di polizia giudiziaria per la prevenzione e la repressione dei reati, che sarebbero loro peculiari e non costituirebbero una mera assistenza alle forze dell'ordine. Tali funzioni comporterebbero il potere di arresto in flagranza di reato, la facoltà di redigere verbali aventi valore probatorio nonché un obbligo di collaborazione con le autorità di polizia.

13.

La Commissione confuta tali argomenti facendo valere, da un lato, che

un controllo esercitato da un'autorità pubblica e l'obbligo di prestare giuramento non dimostrano che le attività in questione rientrano nell'ambito dell'esercizio di pubblici poteri.

14.

D'altra parte, per quanto riguarda la facoltà delle guardie particolari giurate di redigere verbali aventi valore probatorio, nonché il loro obbligo di collaborare con le autorità di polizia, si tratterebbe di semplici funzioni ausiliarie.

15.

Quanto al potere di arresto in flagranza di reato, occorrerebbe stabilire una distinzione. Le guardie particolari giurate, nel procedere ad un arresto in flagranza di reato in caso di delitto grave per il quale la legge italiana impone agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria di procedere all'arresto dell'autore, non eserciterebbero pubblici poteri ai sensi dell'art. 55 del Trattato, ma apporterebbero un mero contributo al mantenimento della pubblica sicurezza, che chiunque può essere chiamato a fornire (v. sentenza Commissione/Spagna, già citata, punto 37). Per contro, quando procedono ad un arresto in flagranza di reato nel caso di un reato di minore gravità, per il quale gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria hanno la facoltà, ma non l'obbligo, di procedere all'arresto dell'autore, la Commissione ammette che l'esercizio di tale potere è di regola riservato a detti ufficiali ed agenti. Si tratterebbe però di un evento marginale nell'ambito delle mansioni che in genere le guardie particolari giurate sono chiamate a svolgere. Tale potere costituirebbe conseguentemente un elemento scindibile dall'insieme dell'attività professionale delle guardie particolari giurate che non potrebbe giustificare il fatto che l'intera professione eluda le disposizioni del Trattato relative alle libertà in forza dell'art. 55 dello stesso.

16.

In udienza, il governo italiano ha sostenuto, senza essere contraddetto dalla Commissione, che le guardie particolari giurate non possono mai esercitare le loro attività come lavoratori autonomi, ma che devono sempre essere lavoratori dipendenti. Non vi sarebbero quindi guardie particolari giurate che esercitino la loro professione a titolo indipendente.

## **Giudizio della Corte**

17.

Occorre anzitutto rilevare che, come ammesso dallo stesso governo italiano, le clausole di nazionalità di cui agli artt. 134 e 138 del testo unico possono costituire restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, quali previste dagli artt. 48, 52 e 59 del Trattato.

*Sul presupposto di nazionalità per esercitare le attività di vigilanza privata (art. 134 del testo unico)*

18.

Occorre rilevare, in primo luogo, che il presupposto della nazionalità imposto dall'art. 134 del testo unico agli enti e ai privati che svolgono attività di vigilanza o di custodia di beni, che svolgono investigazioni o ricerche, o che raccolgono informazioni per conto di privati impedisce ai cittadini e alle imprese di altri Stati membri di esercitare tale attività sul territorio italiano, indipendentemente dal fatto che si stabiliscano in Italia o svolgano tale attività a partire da un altro Stato membro.

19.

Il governo italiano ha tuttavia fatto valere, senza però fornire dettagli al riguardo, che le attività di cui all'art. 134 del testo unico rientrano nell'esercizio di pubblici poteri. Va quindi esaminato se gli ostacoli alle libertà garantite dal Trattato che risultano dall'art. 134 del testo unico siano o meno giustificati dalla deroga prevista dall'art. 55, primo comma, del Trattato, in combinato disposto, se del caso, con l'art. 66 del Trattato.

20.

A tale proposito, dalla giurisprudenza della Corte emerge che tale deroga va limitata alle attività che, considerate di per sé, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri (v., in particolare, le precitate sentenze Commissione/Spagna, punto 35, e

Commissione/Belgio, punto 25). La Corte ha anche dichiarato che l'attività delle imprese di sorveglianza o di vigilanza non costituisce di regola una partecipazione diretta e specifica all'esercizio di pubblici poteri (sentenza Commissione/Belgio, già citata, punto 26; v. anche sentenza Commissione/Spagna, già citata, punto 39).

21.

Il governo italiano non ha addotto alcun elemento che possa condurre ad una valutazione diversa della situazione in Italia da quelle che hanno dato luogo alla giurisprudenza citata. In particolare, quanto all'argomento relativo al potere di arresto in flagranza di reato di cui disporrebbero le guardie particolari giurate occupate nelle imprese di vigilanza, è sufficiente rilevare che, come emerge dal paragrafo 45 delle conclusioni dell'avvocato generale, le guardie non hanno un potere maggiore di qualsiasi altro individuo.

22.

Si deve dichiarare pertanto che la deroga prevista dall'art. 55, primo comma, del Trattato, in combinato disposto, se del caso, con l'art. 66 del Trattato, non si applica nel caso di specie. Pertanto, il presupposto della nazionalità stabilito dall'art. 134 del testo unico per le attività di vigilanza privata costituisce un ostacolo alla libertà di stabilimento nonché alla libera prestazione dei servizi che non può essere giustificato.

*Sul presupposto della nazionalità per svolgere l'attività di guardia particolare giurata (art. 138 del testo unico)*

23.

Per quanto riguarda le guardie particolari giurate, il governo italiano ha precisato, in udienza, che esse non possono esercitare le loro attività quali lavoratori autonomi, bensì devono necessariamente svolgerle in veste di lavoratori subordinati. Si deve valutare quindi il requisito della nazionalità di cui all'art. 138 del testo unico, nonché la sua eventuale giustificazione, unicamente sotto il profilo dell'ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori.

24.

A questo proposito occorre rilevare anzitutto che il presupposto della nazionalità imposto dall'art. 138 del testo unico impedisce ai lavoratori di

altri Stati membri di occupare un posto di guardia particolare giurata in Italia.

25.

Occorre poi constatare che, contrariamente alle disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi, gli artt. 48 e seguenti del Trattato, che riguardano la libera circolazione dei lavoratori, non prevedono deroghe per le attività che partecipano all'esercizio di pubblici poteri. L'art. 48, n. 4, del Trattato precisa solamente che le disposizioni di tale articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione. Ora, come ha sottolineato l'avvocato generale al paragrafo 26 delle sue conclusioni, la nozione di «impieghi nella pubblica amministrazione» non comprende impieghi alle dipendenze di un singolo o di una persona giuridica di diritto privato, quali che siano i compiti incombenti al lavoratore dipendente. Pertanto, le guardie particolari giurate non fanno incontestabilmente parte della pubblica amministrazione. L'art. 48, n. 4, del Trattato non è quindi applicabile al caso di specie.

26.

Peraltro, il governo italiano non ha menzionato alcun motivo di ordine pubblico o di pubblica sicurezza atto a giustificare, in base all'art. 48, n. 3, del Trattato, deroghe alla libera circolazione dei lavoratori.

27.

In tali circostanze, non possono essere accolti gli argomenti avanzati dal governo italiano relativi alla partecipazione delle guardie particolari giurate all'esercizio dei poteri pubblici.

28.

Dall'insieme delle considerazioni che precedono deriva che la Repubblica italiana, disponendo che:

- le attività di sicurezza privata, comprese quelle volte alla vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, possono essere esercitate sul territorio italiano, previa licenza, solo da imprese di vigilanza privata aventi nazionalità italiana,
- si possono impiegare come guardie particolari giurate solo cittadini

italiani muniti di apposita licenza,

è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato.

### **Sulle spese**

29.

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

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

#### **1) La Repubblica italiana, disponendo che:**

**- le attività di sicurezza privata, comprese quelle volte alla vigilanza o custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, possono essere esercitate sul territorio italiano, previa licenza, solo da imprese di vigilanza privata aventi nazionalità italiana,**

**- si possono impiegare come guardie particolari giurate solo cittadini italiani muniti di apposita licenza,**

**è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE).**

#### **2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

La Pergola

Jann

Sevón

von Bahr Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 31 maggio 2001.

Il cancelliere    Il presidente della Quinta Sezione  
R. Grass    A. La Pergola

---

---

---

---

**Imprese di vigilanza privata: restrizioni alla libera prestazione dei servizi**  
**Corte di Giustizia UE , sez. I, sentenza 07.10.2004 n° C-189/03**

-

Premessa

Una normativa nazionale che subordina l'esercizio di prestazioni di servizi sul territorio nazionale da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE.

Lo ha ribadito la Corte di Giustizia, con la sentenza del 7 ottobre 2004 (C-189/03), statuendo altresì che va considerato una restrizione alla libera prestazione dei servizi anche l'obbligo fatto ai membri del personale di un'impresa di vigilanza o d'investigazione private di essere in possesso di un documento d'identificazione rilasciato dalle autorità dello Stato membro di prestazione dei servizi.

(Altalex, 12 ottobre 2004)

## **Corte di Giustizia delle Comunità Europee**

### **Sezione Prima**

#### **Sentenza 7 ottobre 2004**

*Inadempimento di uno Stato – Libera prestazione dei servizi – Restrizioni – Imprese di vigilanza privata*

Nella causa C-189/03,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE,

proposto il 5 maggio 2003,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra M. Patakia e dal sig.

W. Wils, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalle sig.re H. G. Sevenster, C. Wissels e dal

sig. N.A.J. Bel, in qualità di agenti,

convenuto,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai sigg. P. Jann (relatore), presidente di Sezione, A. Rosas e S. von Bahr,

dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta e dal sig. K. Lenaerts, giudici,

avvocato generale: sig.ra J. Kokott

cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e a seguito dell'udienza del 5 maggio 2004,

viste le osservazioni presentate dalle parti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 giugno 2004,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che, adottando nell'ambito della legge sulle imprese di vigilanza e d'investigazione private disposizioni in forza delle quali:

- un'impresa che intenda prestare servizi nel territorio dei Paesi Bassi dev'essere munita di un'autorizzazione, senza che siano presi in considerazione gli obblighi ai quali il prestatore di servizi straniero già soggiace nello Stato membro di stabilimento, e per tale autorizzazione sono richieste tasse;
- il personale dirigente delle dette imprese di vigilanza dev'essere munito di un'autorizzazione, anch'essa soggetta al pagamento di una tassa;
- il personale di tali imprese distaccato dallo Stato membro di stabilimento nei Paesi Bassi deve disporre di un titolo di legittimazione rilasciato dalle autorità dei Paesi Bassi;
- il personale dev'essere in possesso di un diploma rilasciato da un istituto dei Paesi Bassi, mentre agli installatori di dispositivi di allarme vengono imposte condizioni circa le loro qualificazioni professionali, senza che venga tenuto conto delle qualificazioni conseguite in un altro Stato membro,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 49 CE, nonché delle direttive del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU L 19, pag. 16), e 18 giugno 1992, 92/51/CEE, relativa ad un secondo sistema generale di

riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE (GU L 209, pag. 25).

### **Ambito normativo**

2 Nei Paesi Bassi l'attività delle imprese di vigilanza e d'investigazione private è disciplinata dalla Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (legge sulle imprese di vigilanza e d'investigazione private), emanata il 24 ottobre 1997 (Staatsblad 1997, pag. 500; in prosieguo: la «legge 1997»), dal Regeling particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (regolamento sulle imprese di vigilanza e d'investigazione private) del 3 marzo 1999 (Stcrt. 1999, pag. 60; in prosieguo: il «regolamento 3 marzo 1999») e dalla Circulaire particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (circolare amministrativa sulle imprese di vigilanza e d'investigazione private) del 16 marzo 1999 (Stcrt. 1999, pag. 60).

3 L'art. 2, n. 1, della legge 1997 dispone un divieto di esercizio dell'attività privata di vigilanza e d'investigazione salva autorizzazione del Ministro competente. Ai termini del n. 2 del medesimo articolo, inoltre:

«Il Ministro può concedere un'esenzione da tale divieto ad imprese di vigilanza ovvero d'investigazione, nel caso in cui il carattere delle [loro] attività non richieda l'applicazione delle regole ai sensi o in ragione degli artt. 6-10. Tale esenzione può essere subordinata a condizioni».

4 Dall'art. 7, n. 1, della detta legge risulta che anche l'assunzione di dirigenti da parte delle imprese di vigilanza private richiede un'autorizzazione del Ministro competente.

5 L'art. 9, n. 8, sempre della legge 1997 prescrive alle imprese di vigilanza e

d'investigazione private di provvedere affinché il loro personale porti con sé, nello svolgimento delle rispettive attività, un titolo di legittimazione (legitimatiebewijs), conforme ad un modello stabilito dal Ministro competente. Tale documento attesta, come emerge dal combinato disposto degli artt. 7, n. 2, della suddetta legge, e 13, n. 2, del regolamento 3 marzo 1999, che l'impresa corrispondente ha ricevuto la necessaria autorizzazione amministrativa per assumere la persona che detiene il titolo di legittimazione.

6 Infine, ai sensi dell'art. 8 della legge 1997, il Ministro competente stabilisce altresì, con riferimento a determinate categorie, requisiti di formazione per il personale delle imprese di vigilanza o d'investigazione private. Tali imprese possono affidare lo svolgimento dei loro compiti solo a persone che soddisfano i requisiti di formazione in materia. Al n. 2 di questo articolo è disposto che:

«Il Ministro può concedere un'esenzione da questa disposizione».

7 Le disposizioni dell'art. 8 della legge 1997 vengono in particolare concretizzate dagli artt. 5 e 11 del regolamento 3 marzo 1999. Ai sensi del n. 1 di tale art. 5, le imprese di vigilanza private possono affidare compiti di sorveglianza esclusivamente a persone in possesso di uno specifico diploma, l'Algemeen Beveiligingsmedewerker, conferito da due istituti olandesi: la Stichting Vakexamens voor de Particuliere Beveiligingsorganisaties e la Stichting Ecabo. Il n. 5 del medesimo articolo riconosce come equipollenti numerosi altri diplomi, tutti egualmente conferiti da istituti dei Paesi Bassi.

8 Il suddetto regolamento prescrive, inoltre, all'art. 11, n. 1, che le imprese di vigilanza private possono affidare l'installazione e la manutenzione dei dispositivi di allarme unicamente a persone in possesso di un diploma riconosciuto dal Ministro competente. Il n. 2 del medesimo articolo elenca come riconosciuti quattro diplomi

in totale, conferiti tutti da istituti dei Paesi Bassi.

### **Procedimento precontenzioso**

9 Ritenendo le condizioni poste dalla normativa nazionale controversa contrarie all'art. 49 CE nonché alle direttive 89/48 e 92/51, la Commissione ha instaurato un procedimento per inadempimento.

10 Dopo aver diffidato il Regno dei Paesi Bassi a svolgere osservazioni, la Commissione ha emesso un parere motivato, in data 11 dicembre 2001, invitando il suddetto Stato ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi ad esso entro due mesi a decorrere dalla sua notifica. Poiché il governo dei Paesi Bassi non ha dato alcun seguito a tale parere, la Commissione ha introdotto il presente ricorso.

### **Sul ricorso**

11 A sostegno del suo ricorso la Commissione ha mosso, originariamente, quattro addebiti vertenti sulle condizioni poste dal Regno dei Paesi Bassi per l'esercizio sul suo territorio di un'attività di vigilanza privata.

12 Trattasi, rispettivamente, delle seguenti censure:

– incompatibilità con l'art. 49 CE dell'obbligo di un'autorizzazione preventiva, a pagamento, da parte delle autorità dei Paesi Bassi, per le imprese di vigilanza e d'investigazione private aventi sede in un altro Stato membro, senza che siano presi in considerazione gli obblighi ai quali tali imprese già soggiacciono nello Stato di

origine;

– incompatibilità con l'art. 49 CE dell'obbligo di un'autorizzazione similare per il personale dirigente delle dette imprese;

– incompatibilità con l'art. 49 CE dell'obbligo di un titolo di legittimazione (legitimatiebewijs), per il personale delle dette imprese, rilasciato dalle autorità dei Paesi Bassi dietro pagamento di un corrispettivo, senza tener conto del fatto che gli interessati in ogni caso devono essere in possesso di una carta d'identità o di un passaporto emessi dal proprio Stato di appartenenza;

– incompatibilità con l'art. 49 CE e con le direttive 89/48 e 92/51 dell'obbligo, per il personale delle dette imprese, di un diploma rilasciato da un istituto dei Paesi Bassi e, per gli installatori di dispositivi di allarme, di qualificazioni particolari, senza che sia tenuto conto di quelle già conseguite nello Stato di origine.

13 Nel corso dell'udienza la Commissione ha rinunciato agli atti per la parte del ricorso fondata sulla quarta censura, confermando invece le prime tre. L'inadempimento denunciato dev'essere esaminato, allora, unicamente in base all'art. 49 CE.

## **Sulla prima e sulla seconda censura**

### **Argomenti delle parti**

14 La Commissione sostiene che, anche se la tutela dei consumatori può eventualmente giustificare talune restrizioni alla libera prestazione dei servizi in tale settore, l'obbligo posto alle imprese in questione stabilite in un altro Stato membro e intenzionate ad offrire i propri servizi nei Paesi Bassi, da un lato, e ai loro dirigenti, dall'altro, di essere muniti di un'autorizzazione preventiva non costituisce, invero, una misura appropriata. In particolare, la normativa nazionale controversa non

terrebbe conto degli obblighi ai quali i prestatori di servizi stranieri già soggiacciono nello Stato membro di stabilimento (v. sentenza 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-1221) e importerebbe spese supplementari ingiustificate (v. sentenza 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst, Racc. pag. I-3803)<sup>15</sup> Il governo dei Paesi Bassi contesta l'inadempimento riguardo ai suddetti punti. Pur ammettendo che le condizioni e gli obblighi denunciati dalla Commissione sono suscettibili di ostacolare la libera prestazione dei servizi, esso è dell'opinione che tali restrizioni siano giustificate dall'interesse generale e, in particolare, dalla necessità di tutelare clienti e cittadini contro eventuali abusi delle imprese di vigilanza e d'investigazione private. Le dette misure costituirebbero strumenti adeguati e proporzionati per proteggere tali persone contro pratiche illegali e disoneste. In tale contesto sarebbe di peculiare importanza esaminare intenti e antecedenti del personale dirigente delle imprese di vigilanza e d'investigazione; diversamente sarebbe ben poco il valore degli accertamenti sull'affidabilità delle stesse imprese. Peraltro i costi della concessione delle diverse autorizzazioni e attestazioni non sarebbero smodati.

<sup>16</sup> Anche se non contiene disposizioni che esplicitamente stabiliscano in quale modo si deve tener conto delle qualificazioni che un'impresa di vigilanza privata o i suoi dirigenti abbiano conseguito nello Stato di stabilimento, la legislazione dei Paesi Bassi ne permetterebbe, nondimeno, nell'ambito di una domanda di autorizzazione ministeriale, quale prevista all'art. 2, n. 2, della legge 1997, la presa in considerazione. In mancanza di un'armonizzazione a livello comunitario degli obblighi a carico delle imprese di cui trattasi, sarebbe in pratica molto difficile determinare in quale misura i diversi obblighi imposti dai singoli Stati membri equivalgano a quelli posti dai Paesi Bassi.

## **Giudizio della Corte**

<sup>17</sup> Secondo una giurisprudenza costante della Corte, una normativa nazionale che

subordina l'esercizio di prestazioni di servizi sul territorio nazionale da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE (v., in particolare, sentenze Vander Elst, cit., punto 15, e Commissione/Belgio, cit., punto 35).

18 Trattando di normative analoghe a quella oggetto della prima censura della Commissione, e in presenza di argomenti simili a quelli sostenuti dal governo dei Paesi Bassi, la Corte ha statuito che una siffatta restrizione non può essere giustificata poiché, escludendo che si tenga conto degli obblighi ai quali il prestatore di servizi transfrontaliero è già assoggettato nello Stato membro nel quale è stabilito, va oltre, in ogni caso, quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito, che è quello di garantire uno stretto controllo sulle dette attività (sentenze Commissione/Belgio, cit., punti 36-38, e 29 aprile 2004, causa C-171/02, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-0000, punto 60). Identica conclusione s'impone per quanto riguarda la normativa oggetto della seconda censura della Commissione, vale a dire relativamente all'obbligo per i dirigenti delle imprese in questione di essere muniti di un'autorizzazione.

19 In merito all'argomento del governo dei Paesi Bassi vertente sull'esistenza di una prassi amministrativa che tiene conto, nell'ambito dell'art. 2, n. 2, della legge 1997, degli obblighi posti dallo Stato membro di origine, occorre notare che il detto governo non è stato in grado di dimostrare con la dovuta precisione l'esistenza di tale prassi. In ogni caso, per giurisprudenza costante, semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dall'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del Trattato CE (v., in particolare, sentenza 9 marzo 2000, causa C-358/98, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1255, punto 17).

20 Ne discende che la condizione della previa autorizzazione imposta alle imprese di

vigilanza e d'investigazione private nonché ai loro dirigenti, quale prevista dalla vigente legislazione dei Paesi Bassi, non può essere giustificata da motivi di interesse generale in quanto non ha tenuto conto degli obblighi ai quali le dette imprese e persone già soggiacciono nello Stato di origine.

21 Ciò considerato, le prime due censure della Commissione sono fondate.

### **Sulla terza censura**

#### **Argomenti delle parti**

22 La Commissione sostiene che anche l'obbligo di possedere un documento di legittimazione rilasciato dalle autorità dei Paesi Bassi, imposto al personale delle imprese di vigilanza e d'investigazione private aventi sede in un altro Stato membro, costituisce un ostacolo alla libera prestazione di servizi da parte delle dette imprese. Si tratterebbe di una condizione sproporzionata, atteso che tale personale distaccato dev'essere in ogni caso in possesso di una carta d'identità o di un passaporto emessi dallo Stato membro di origine (v. sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 40).

23 Peraltro, le autorità dei Paesi Bassi applicherebbero il detto obbligo in maniera generalizzata, senza tener conto di eventuali controlli preventivi già operati nello Stato membro di origine.

24 Il governo dei Paesi Bassi fa valere che tale obbligo rappresenta un'importante garanzia per la qualità e l'affidabilità dei servizi prestati dalle imprese in questione, soprattutto per i cittadini che si trovino confrontati alle attività del personale di queste. Il titolo di legittimazione, oltre a svolgere una funzione identificativa,

certificherebbe anche che il suo portatore è competente ad esercitare attività di vigilanza o d'investigazione nel territorio dei Paesi Bassi, laddove un passaporto o una carta d'identità non fornirebbero nessuna indicazione sulle competenze dell'interessato. Di conseguenza, solo il titolo di legittimazione costituirebbe uno strumento adeguato e proporzionato di tutela dei cittadini contro eventuali interventi illegali.

25 In ogni caso, sarebbe sempre possibile una deroga ministeriale, conformemente all'art. 8, n. 2, della legge 1997.

26 Il corrispettivo richiesto per il rilascio di un titolo di legittimazione varrebbe, tra l'altro, solamente a coprire le spese di emissione e non sarebbe eccessivo.

### **Giudizio della Corte**

27 Al riguardo risulta dalla giurisprudenza della Corte che va considerato una restrizione alla libera prestazione dei servizi anche l'obbligo fatto ai membri del personale di un'impresa di vigilanza o d'investigazione private di essere in possesso di un documento d'identificazione rilasciato dalle autorità dello Stato membro di prestazione dei servizi. Le formalità che implica l'ottenimento di tale documento d'identificazione possono, infatti, rendere più onerosa la prestazione di servizi transfrontalieri (v. sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 39).

28 Quanto a un'eventuale giustificazione di tale misura per ragioni di tutela dei cittadini, quali invocate dal governo dei Paesi Bassi, la Commissione ha giustamente sottolineato che il personale delle imprese in questione che si reca in un altro Stato membro dev'essere comunque in possesso di una carta d'identità o di un passaporto e che tali documenti bastano a permetterne l'identificazione (v. sentenza Commissione/Belgio, cit., punto 40).

29 Il governo dei Paesi Bassi ha fatto altresì valere che, oltre a svolgere una funzione d'identificazione della persona interessata, il detto titolo risponde anche ad una funzione di legittimazione della stessa in quanto ne certifica la gamma di competenze. Non sarebbe escluso, infatti, che, sotto tale profilo, il possesso di un titolo siffatto possa rafforzare la fiducia dei cittadini nel personale delle imprese di vigilanza e d'investigazione private.

30 Al riguardo, anche se il titolo di legittimazione vale senz'altro ad attestare competenze e onorabilità professionale del personale delle imprese di vigilanza e d'investigazione provenienti da altri Stati membri e attive nei Paesi Bassi, un obbligo del genere costituisce una restrizione che va ben oltre quanto necessario a raggiungere lo scopo perseguito, in quanto non viene tenuto conto dei controlli e delle verifiche eventualmente già effettuati nello Stato membro di origine e che appunto attesterebbero competenze e onorabilità degli interessati (v., in tal senso, sentenza Commissione/Portogallo, cit., punto 66).

31 Per quanto riguarda l'esenzione ministeriale invocata in proposito dal governo dei Paesi Bassi, è sufficiente constatare, come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi 54-58 delle conclusioni, che dall'art. 8, n. 2, della legge 1997 non risulta esplicitamente che la possibilità di esenzione, rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, trovi comunque applicazione anche per il riconoscimento, nell'ambito del rilascio del titolo di legittimazione in parola, di qualificazioni professionali conseguite in altri Stati membri. La detta norma non può dunque giustificare l'obbligo di possedere un titolo siffatto.

32 Ne deriva che anche la terza censura della Commissione è fondata, in quanto non si è tenuto conto, relativamente all'obbligo controverso, dei controlli ai quali i prestatori di servizi transfrontalieri già soggiacciono nello Stato membro di origine.

33 Alla luce di quanto precede occorre allora constatare che, adottando nell'ambito della legge 1997 disposizioni in forza delle quali:

– un'impresa che intenda prestare servizi nel territorio dei Paesi Bassi nonché i suoi dirigenti devono essere muniti di un'autorizzazione, senza che siano presi in considerazione gli obblighi ai quali il prestatore di servizi straniero già soggiace nello Stato membro di stabilimento, e per tale autorizzazione sono richieste tasse; e

– il personale di tali imprese distaccato dallo Stato di stabilimento nei Paesi Bassi deve disporre di un titolo di legittimazione rilasciato dalle autorità dei Paesi Bassi, senza che sia tenuto conto, quanto all'obbligo controverso, dei controlli ai quali i prestatori di servizi transfrontalieri già soggiacciono nello Stato membro di origine,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 49 CE.

### **Sulle spese**

34 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, rimasto sostanzialmente soccombente contro le prime tre censure della Commissione, dev'essere condannato alle spese ad esse relative. Per quanto riguarda la quarta censura, cui la Commissione ha rinunciato in udienza, le parti non hanno fatto domanda di spese. Occorre dunque applicare in proposito l'art. 69, n. 5, terzo comma, del regolamento di procedura, ai cui sensi ciascuna parte sopporta le proprie spese. Ne consegue che il Regno dei Paesi Bassi dev'essere condannato ai tre quarti delle spese sostenute dalla Commissione e che, per il resto, ciascuna parte deve sopportare le proprie spese.

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

1) Adottando, nell'ambito della legge sulle imprese di vigilanza e d'investigazione private 24 ottobre 1997 disposizioni in forza delle quali:

– un'impresa che intenda prestare servizi nel territorio dei Paesi Bassi nonché i suoi dirigenti devono essere muniti di un'autorizzazione, senza che siano presi in considerazione gli obblighi ai quali il prestatore di servizi straniero già soggiace nello Stato membro di stabilimento, e per tale autorizzazione sono richieste tasse; e

– il personale di tali imprese distaccato dallo Stato di stabilimento nei Paesi Bassi deve disporre di un titolo di legittimazione rilasciato dalle autorità dei Paesi Bassi, senza che sia tenuto conto, quanto all'obbligo controverso, dei controlli ai quali i prestatori di servizi transfrontalieri già soggiacciono nello Stato membro di origine,

il Regno dei Paesi Bassi è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 49 CE.

2) Il Regno dei Paesi Bassi è condannato ai tre quarti delle spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee. Per il resto, ciascuna parte supporterà le proprie spese.

-

## **Libera circolazione dei servizi: richiamata l'Italia**

### **Infrazioni anche da parte di Austria, Francia e Lussemburgo**

La Commissione europea ha avviato azioni volte a eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi in quattro Stati membri, Italia Lussemburgo, Francia e Austria. L'esecutivo Ue ha deciso di appellarsi alla Corte di giustizia nei confronti dell'Italia e del

Lussemburgo perché non hanno adeguato le rispettive legislazioni in materia di consulenti in brevetti. Inoltre il nostro paese è stato richiamato per le norme relative al recupero extragiudiziario dei crediti. L'Austria deve rispondere della sua regolamentazione sulle ispezioni periodiche degli apparecchi a pressione. Infine, alla Francia è stato chiesto di modificare la propria normativa sul regime di attribuzione delle concessioni idroelettriche e all'Italia quella per la legge sui servizi di sicurezza.

I servizi rappresentano circa il 70% del PIL dell'Unione europea. Quando le leggi nazionali ostacolano la libera circolazione dei servizi, le imprese, in particolare le PMI, vengono private di sbocchi. I potenziali clienti, sia che si tratti di privati, che di altre imprese, sono impossibilitati a scegliere il miglior rapporto qualità/prezzo. In questo modo si compromette la competitività dell'economia europea.

### **Italia e Lussemburgo – Consulenti in brevetti**

Nella sentenza del 13 febbraio 2003, la Corte si è espressa contro la legislazione italiana che obbliga i consulenti in brevetti ad essere iscritti all'albo italiano e ad avere la residenza o il domicilio professionale in Italia per potere prestare i loro servizi. Analogamente, un'altra sentenza di poco successiva ha riconosciuto l'incompatibilità con l'articolo 49 del Trattato CE della legge lussemburghese, che obbliga i consulenti in brevetti a scegliere un domicilio presso un mandatario approvato nel caso di una prestazione di servizi. La Commissione ha deciso di appellarsi alla Corte di giustizia a causa del mancato rispetto da parte dei due Stati membri delle sentenze della Corte e per non aver notificato le opportune misure.

### **Italia – Recupero extragiudiziario dei crediti**

L'attività del recupero extragiudiziario dei crediti è vincolata all'ottenimento di una licenza rilasciata dal questore in quanto autorità di polizia competente a livello provinciale. La licenza è limitata al territorio della provincia e, al di fuori di esso, l'unico mezzo per operare consiste nella conclusione di accordi con persone autorizzate in ciascuna provincia interessata. L'articolo 49 del Trattato CE garantisce la libera prestazione di servizi, perciò chi fornisce un servizio in uno Stato membro, conformemente alla propria legislazione nazionale, dovrebbe essere in grado di fornire la medesima prestazione in altri paesi dell'Ue senza ostacoli e, grazie all'articolo 43, dovrebbe anche essere in grado di stabilirsi in un altro Stato europeo, senza restrizioni. Risulta chiaramente che la normativa italiana contravviene a tali principi.

### **Francia – procedure di assegnazione delle concessioni idroelettriche**

La Commissione ha deciso di inviare un parere motivato alla Francia riguardo alla normativa per l'attribuzione di concessioni per le opere che utilizzano energia idraulica, a causa della sua incompatibilità con il principio di libertà di stabilimento. Questo vieta la restrizione all'esercizio di attività economiche a livello transfrontaliero e, in particolare, qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta fra operatori comunitari. Ciò che viene contestato è il diritto di preferenza accordato al concessionario uscente nel rinnovo delle concessioni per le opere che utilizzano energia idraulica. Questo sistema porta a mantenere lo status quo per una durata di tempo illimitata perché, quando scadono le concessioni, ogni società titolare di una concessione potrà far valere il suo titolo preferenziale per un nuovo periodo.

### **Italia – servizi di sicurezza privata**

L'Italia ha ricevuto un parere motivato a causa della normativa relativa alle attività dei servizi privati di vigilanza, in base agli articoli 43 e 49 CE. La Commissione contesta diverse restrizioni che limitano l'accesso al mercato italiano, in particolare, l'obbligo di una licenza d'attività e un deposito cauzionale, senza che venga preso in considerazione quanto già soddisfatto nello Stato membro di stabilimento, la limitazione territoriale dell'autorizzazione a ciascuna provincia, le esigenze imposte per quanto riguarda il numero degli effettivi. Tutte queste disposizioni nazionali impediscono a qualsiasi prestatore di servizi, legalmente stabilito in un altro Stato membro, di proporre i propri servizi in materia di vigilanza privata o lo dissuadono dal farlo.

*22 dicembre 2004*