CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 7 maggio 1998 *

A — Introduzione

1. Il presente procedimento di inadempimento contro il Regno di Spagna ha per oggetto la legge 30 luglio 1992, n. 23 [1], ed il regio regolamento 9 dicembre 1994, n. 2364, recante la disciplina dei servizi privati di sorveglianza. La legge prescrive la «nazionalità spagnola delle imprese» [2] che prestano questi servizi di sorveglianza. Gli amministratori ed i direttori devono risiedere in Spagna. Inoltre, il personale di sorveglianza deve essere in possesso della cittadinanza spagnola. La Commissione individua in ciascuno di questi requisiti una discriminazione vietata nel quadro delle libertà fondamentali, e cioè la libertà di stabilimento, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei lavoratori. Il governo spagnolo non contesta le disparità di trattamento, ma è comunque dell'avviso di poterne ravvisare il fondamento nelle cause di giustificazione contenute nel Trattato.

2. La Commissione chiede che la Corte voglia:

1) dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato, in particolare degli artt. 48, 52 e 59, avendo mantenuto in vigore gli artt. 7, 8 e 10 della legge 30 luglio 1992, n. 23, per la parte in cui subordinano il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi privati di sorveglianza, nel caso delle cosiddette «imprese di sorveglianza», alla condizione che esse possiedano la nazionalità spagnola, e che i loro amministratori e direttori abbiano la residenza in Spagna e, per quanto riguarda il «personale di sorveglianza», al fatto di possedere la cittadinanza spagnola;

2) condannare il Regno di Spagna alle spese.

3. Il Regno di Spagna chiede che la Corte voglia:

1) rigettare il ricorso,

2) condannare la Commissione alle spese.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — *Boletín Oficial del Estado* del 4 agosto 1992.

2 — L'art. 7, n. 1, lett. b), dispone: «(...) las empresas de seguridad (...) deberán tener la nacionalidad española».

B — I fatti

I — *La norma controversa*

4. Il combinato disposto della legge n. 23/1992 (in prosieguo: la «legge») e del regio regolamento n. 2364/94 (in prosieguo: il «regolamento») definisce l'oggetto e i presupposti per l'esercizio dei servizi privati di sorveglianza. L'art. 5, n. 1, della legge definisce le prestazioni che devono essere fornite dalle imprese di sorveglianza, le quali riguardano le attività seguenti:

— vigilanza e protezione di beni, impianti ed avvenimenti di varia natura [3],

— protezione di persone determinate [4],

— deposito, vigilanza, verifica di denaro, titoli ed oggetti di valore nonché loro trasporto e distribuzione [5],

— installazione e manutenzione di dispositivi di vigilanza e di allarme [6],

— gestione di centrali per la ricezione, la verifica e la trasmissione di segnali di allarme e loro comunicazione alle forze dell'ordine, nonché servizi di risposta che non siano di competenza delle forze dell'ordine [7],

— programmazione ed assistenza relativamente ai servizi di sorveglianza contemplati dalla legge [8].

5. Ai sensi dell'art. 7 della legge possono prestare servizi privati di sorveglianza solo quelle imprese che hanno ottenuto un'autorizzazione dal ministero degli Interni sotto forma di iscrizione in un registro. In base al n. 1, lett. b), di questa disposizione la nazionalità spagnola [9] costituisce una delle condizioni per l'iscrizione di un'impresa che impiega personale di sorveglianza.

6. L'art. 8 della legge esige che gli amministratori ed i direttori delle imprese che prestano servizi privati di sorveglianza risiedano in Spagna.

3 — V. art. 5, n. 1, lett. a).
4 — V. art. 5, n. 1, lett. b).
5 — V. art. 5, n. 1, lett. c) e d).
6 — V. art. 5, n. 1, lett. e).
7 — V. art. 5, n. 1, lett. f).
8 — V. art. 5, n. 1, lett. g).
9 — V. supra, nota 2.

7. Conformemente all'art. 10 della legge, il «personale di sorveglianza» necessita di una preventiva abilitazione del ministero dell'Interno. L'art. 10, n. 3, lett. a), subordina la concessione di questa abilitazione al possesso della cittadinanza spagnola. Per «personale di sorveglianza» la legge intende: guardie giurate, responsabili della sorveglianza, guardie del corpo, guardie campestri private e investigatori privati. Le attività di guardia campestre [10] e di investigatore privato [11] possono essere esercitate anche a titolo autonomo.

8. Talune delle attività di una impresa di sorveglianza — ad esempio quelle descritte nell'art. 5, n. 1, lett. c) e g) — non necessitano dell'intervento di «personale di sorveglianza». Ai fini dell'esercizio delle altre mansioni le imprese si servono sia di «personale di sorveglianza» ai sensi della legge, sia di personale amministrativo. Per quest'ultimo non si applica il requisito della cittadinanza.

II — *Posizione della Commissione*

9. La Commissione premette alle sue osservazioni che la finalità del ricorso non è di pervenire alla liberalizzazione dell'attività dei servizi privati di sorveglianza. Essa si oppone solo alla discriminazione a motivo della cittadinanza che è stata introdotta dalla legislazione, la quale non potrebbe essere giustificata dagli obiettivi della legislazione spagnola.

1. Sulla libertà di stabilimento

10. Il requisito di residenza previsto per gli amministratori ed i direttori delle imprese di sorveglianza equivarrebbe, secondo la Commissione, ad una condizione di cittadinanza e sarebbe pertanto in contrasto con l'art. 52 del Trattato. La Commissione si richiama a tal proposito alla sentenza Factortame [12]. Il «requisito di nazionalità imposto alle imprese» [13] costituirebbe esso stesso una negazione parziale della libertà di stabilimento, dal momento che esso impedisce alle imprese di operare tramite succursali o agenzie. Anche il requisito della cittadinanza, imposto alle guardie campestri o agli investigatori privati che operino autonomamente, sarebbe in contrasto con l'art. 52 del Trattato.

2. Sulla libera prestazione dei servizi

11. Le attività delle imprese nonché del personale costituirebbero prestazioni di servizi ai sensi dell'art. 60 del Trattato. L'obbligo di avere uno stabilimento in Spagna ai fini

10 — V. art. 18, lett. b), della legge.
11 — V. art. 19 della legge.
12 — Sentenza 25 luglio 1991, causa C-221/89 (Racc. pag. I-3905).
13 — V. supra, nota 2.

dell'esercizio dell'attività costituirebbe in sé una negazione della libera prestazione dei servizi. Il «requisito di nazionalità imposto alle imprese» [14] e quello di residenza prescritto per il personale di direzione impedirebbe a chi non sia stabilito in Spagna qualsiasi prestazione di servizi.

3. Sulla libera circolazione dei lavoratori

12. La maggior parte del personale impiegato nelle imprese di sorveglianza sarebbe costituita da lavoratori subordinati. Il requisito di cittadinanza previsto ai fini della concessione della «abilitazione» da parte del ministero dell'Interno avrebbe come conseguenza che i cittadini di altri Stati membri verrebbero del tutto esclusi da un impiego nel settore dei servizi privati di sorveglianza. Ciò rappresenterebbe un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori.

4. Sulle cause di giustificazione

a) Gli artt. 55 e 66 del Trattato

13. Secondo il combinato disposto dell'*art. 55* e dell'*art. 66* del Trattato, sono escluse dall'applicazione dei rispettivi capi del Trattato (stabilimento o prestazione di servizi) le attività che partecipano, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. Con l'avallo della giurisprudenza della Corte [15], la Commissione sostiene che non si potrebbe partire dal presupposto che tutti i servizi di sorveglianza partecipino all'esercizio dei pubblici poteri. La protezione dei beni e delle persone soddisferebbe un interesse privato e non sarebbe da considerare come esercizio di pubblici poteri. La natura delle prestazioni offerte dalle imprese di sorveglianza non avrebbe carattere pubblico. Esse contribuirebbero in ogni caso solo in misura subordinata alla pubblica sicurezza. Poiché i servizi di sorveglianza operano solo nell'ambito dei rapporti di diritto privato non si potrebbe attribuire ad essi una competenza generale per la protezione della sorveglianza pubblica, neppure qualora essi dovessero in una certa misura contribuire alla prevenzione dei reati. Quest'ultima funzione non sarebbe una prerogativa delle pubbliche autorità. Lo stesso sostegno occasionale apportato alle forze dell'ordine non dovrebbe essere necessariamente considerato come esercizio di pubblici poteri.

b) L'art. 56 del Trattato

14. Con riferimento all'*art. 56* del Trattato la Commissione ritiene che un trattamento discriminatorio potrebbe essere giustificato

14 — V. supra, nota 2.

15 — V. sentenze 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. pag. 631), e 13 luglio 1993, causa C-42/92, Thijssen (Racc. pag. I-4047).

solo se diretto contro un pericolo effettivo e sufficientemente grave, che riguardi un interesse fondamentale della Comunità. La presenza di una siffatta minaccia dovrebbe essere dimostrata dallo Stato membro. L'esercizio dell'attività di investigatore privato o di guardia campestre non potrebbe in sé essere considerato come una tale minaccia. Lo stesso varrebbe riguardo alla discriminazione tra persone giuridiche. Neppure in presenza di una situazione di pericolo uno Stato membro potrebbe interdire l'accesso ad un intero settore economico. Ciò rappresenterebbe in ogni caso una misura sproporzionata. Spetterebbe allo Stato membro dimostrare la proporzionalità della misura in relazione ad una eventuale minaccia. Le motivazioni esposte dal governo spagnolo non sarebbero adeguate a tal fine.

III — *La posizione del governo spagnolo*

16. Il *governo spagnolo* non contesta l'esistenza di un ostacolo alle libertà di stabilimento, di prestazione dei servizi e di circolazione dei lavoratori, ma è, ciò nonostante, dell'avviso di potere proficuamente invocare le cause di giustificazione indicate nel Trattato. Le attività dei servizi privati di sorveglianza implicherebbero l'esercizio di pubblici poteri per quanto riguarda il perseguimento delle loro finalità, le quali consisterebbero nella salvaguardia della pubblica sicurezza.

c) L'art. 48, nn. 3 e 4, del Trattato

15. Per quanto concerne la libera circolazione dei lavoratori la Commissione sostiene che il governo spagnolo non potrebbe invocare utilmente né l'*art. 48, n. 3*, né l'*art. 48, n. 4*, del Trattato CE. Il personale impiegato nei servizi privati di sorveglianza non avrebbe formalmente alcuno status di funzionario e non sarebbe neppure incaricato dell'esercizio di pubblici poteri per la protezione di interessi dello Stato. Per il resto la Commissione rinvia alle argomentazioni sviluppate sull'applicabilità degli artt. 55 e 66 del Trattato.

17. In base all'art. 13 della legge i servizi di sorveglianza sarebbero legittimati a proteggere località isolate o aree industriali dove persone e veicoli circolano liberamente, come anche a richiedere l'esibizione di documenti d'identità alle persone che sostano in zone di uso pubblico. Anche nel caso del servizio di scorta in occasione del trasporto di oggetti di valore l'attività delle imprese si estende a strade e piazze pubbliche. L'obbligo dei servizi privati di sorveglianza di assistere i funzionari nello svolgimento di determinate mansioni di vigilanza mostrerebbe che la loro attività è in grado di incidere sui diritti e sulle libertà dei cittadini. Per questa ragione, secondo il governo spagnolo, potrebbe essere richiesta una certa solidarietà dei servizi privati di sorveglianza nei confronti dello Stato. Attraverso le autorizzazioni e le abilitazioni lo Stato si riserverebbe il controllo dei mezzi utilizzati per il mantenimento della sorveglianza e dell'ordine.

18. Per quanto riguarda i motivi di pubblica sicurezza e di ordine pubblico il governo spagnolo ritiene che spetti alla Commissione il compito di dimostrare l'esistenza di misure meno restrittive rispetto a quelle individuate dallo Stato spagnolo. Come si evince dalla natura delle mansioni svolte dalle forze dell'ordine, in certe circostanze la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico potrebbero essere minacciati dagli stessi servizi di sorveglianza, e per questo motivo questi ultimi dovrebbero essere sottoposti a rigidi controlli. Ciò sarebbe però possibile solo qualora le imprese e le persone fisiche siano stabilite nello Stato membro in cui svolgono la loro attività. In mancanza di uno stabilimento permanente il governo spagnolo ritiene che non sarebbe neppure possibile un contatto rapido e diretto con i clienti. L'art. 55 dovrebbe essere interpretato alla luce dell'art. 56 del Trattato CE.

19. Infine, il governo spagnolo fa riferimento alle esigenze imperative di interesse generale. Nella regolamentazione dei servizi privati di sorveglianza sussisterebbero motivi che imporrebbero una cautela particolare, come [16]:

— garantire in modo soddisfacente la sorveglianza di persone e beni,

— precisare la facoltà dei cittadini di creare o di utilizzare i servizi privati di sorveglianza nonché le ragioni su cui i servizi di sorveglianza si fondano,

— prevenire reati e contribuire alla salvaguardia della pubblica sicurezza,

— impedire le usurpazioni di competenze, l'assenza di norme per l'omologazione dei prodotti, la formazione insufficiente del personale di vigilanza, le irregolarità nell'esercizio delle loro funzioni e la commissione di numerose infrazioni nonché la carenza di requisiti fondamentali,

— assicurare che la difesa della sorveglianza non diventi occasione per aggressioni, atti di violenza o di abuso o intrusioni nelle sfere giuridiche o patrimoniali di terzi.

20. Inoltre occorrerebbe assicurare la protezione di coloro che si avvalgono dei servizi di sorveglianza e — in senso generale — dei consumatori e dell'ordinamento sociale. Tutto questo non sarebbe possibile qualora le libertà fondamentali previste dal Trattato trovassero applicazione in questo settore senza

16 — Nella memoria di difesa del governo spagnolo si legge testualmente:
«a)Garantizar adecuadamente la seguridad de personas y bienes.
b)Articular las facultades que puedan tener los ciudadanos de crear o utilizar los servicios privados de seguridad, con las razones profundas sobre las que se asienta el servicio público de seguridad.
c)Prevención del delito y contribución al mantenimiento de la seguridad pública.
d)Evitar el intrusismo, la falta de normas de homologación de productos, deficiente formación de los vigilantes, irregularidades en su funcionamiento y comisión de numerosas infracciones, así como la ausencia sobrevenida de requisitos esenciales.
e)Garantizar que la defensa de la seguridad no sea ocasión de agresiones, coacciones, desconocimiento de derechos o invasión de las esferas jurídicas y patrimoniales de otras personas».

una preventiva armonizzazione dello stesso. Infine, rientrerebbe nelle competenze di ciascuno Stato membro definire le condizioni per assicurare l'ordine pubblico.

21. Per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori il governo spagnolo ritiene di potere utilmente invocare la deroga indicata dall'art. 48, n. 3, del Trattato, dato che il personale di sorveglianza indossa uniformi, è autorizzato a portare armi ed è dotato di particolari prerogative che potrebbero incidere sui diritti e sulle libertà dei cittadini.

C — Osservazioni

I — *Persone giuridiche*

1. Sulla libertà di stabilimento

22. Sin dalla fine del periodo transitorio il divieto di discriminazione in base alla nazionalità rappresenta un elemento costitutivo della libertà di stabilimento, dotato di efficacia diretta [17]. Esso si applica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 52 e 58 del Trattato, nei confronti delle persone fisiche e giuridiche. Il requisito, imposto ad una impresa di sorveglianza, di possedere la «nazionalità» dello Stato spagnolo [18] preclude ad un'impresa di sorveglianza stabilita in un altro Stato membro di esercitare la sua attività attraverso una succursale o un'agenzia giuridicamente dipendente. Esso si pone dunque in contrasto con l'art. 52 del Trattato CE.

23. Ci si domanda se le attività svolte dalle imprese di sorveglianza rientrino tra le deroghe definite dall'art. 55 del Trattato CE, cioè se esse siano sottratte all'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento e, ai sensi dell'art. 66, a quelle inerenti alla libera prestazione dei servizi. In base all'art. 55, n. 1, del Trattato, il capo sulla libertà di stabilimento non trova applicazione nei riguardi delle attività che partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. Nel verificare la sussistenza di questa caratteristica occorre considerare, in primo luogo, il fatto che la deroga non può assumere una rilevanza che vada oltre il fine per cui è stata inserita [19] e, in secondo luogo, che essa vale solo per quelle attività «che, considerate in se stesse, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri» [20].

17 — V. sentenza Reyners (citata alla nota 15, punti 30 e 32).

18 — V. supra, nota 2.

19 — V. sentenza Reyners (citata alla nota 15, punto 43).

20 — V. sentenza Reyners (citata alla nota 15, punto 45).

24. È vero che, in mancanza di direttive comunitarie volte ad armonizzare i servizi privati di sorveglianza, il ricorso all'art. 55 deve essere valutato separatamente per ciascuno Stato membro. Tuttavia, a tal proposito, occorre anche tenere conto «del carattere comunitario dei limiti imposti dall'art. 55 alle eccezioni consentite al principio della libertà di stabilimento, onde evitare che l'effetto utile del Trattato in questa materia venga eluso da norme unilaterali degli Stati membri» [21].

25. La costituzione e la gestione di un'impresa di sorveglianza hanno ad oggetto lo svolgimento di mansioni di vigilanza e di sorveglianza sulla base di rapporti di diritto privato. I beni da sorvegliare (beni immobili e oggetti di valore) sono, in misura considerevole, oggetto di proprietà privata. Ora, la sorveglianza sui beni mobili può — come ha osservato il governo spagnolo — avvenire anche in piazze e strade pubbliche. Allo stesso modo, le mansioni di vigilanza in occasione di eventi sportivi, culturali, politici e simili possono implicare che il loro svolgimento avvenga in stabilimenti pubblici. Al fine di definire la natura dell'attività delle imprese di sorveglianza non sono, tuttavia, tanto determinanti questi fattori né i rapporti di proprietà relativamente ai beni da sorvegliare. Ciò che ha rilievo è che esse svolgono la loro attività su iniziativa privata nel quadro di rapporti contrattuali e che non sono investite di poteri sovrani.

26. Stabilire, per esempio, l'identità personale al momento dell'ingresso in un edificio non richiede il trasferimento di poteri sovrani. Le imprese di sorveglianza non devono perciò neppure essere considerate come investite di pubblica autorità. Nella legislazione spagnola che disciplina i servizi privati di sorveglianza viene fatta una chiara distinzione tra le mansioni [22] che devono essere svolte da parte delle imprese di sorveglianza e quelle che sono riservate alle forze dell'ordine. Una chiara prova del fatto che esiste una evidente distinzione tra le mansioni è individuabile nell'art. 5, n. 1, lett. f), della legge dove si dice, per esempio, che determinati servizi di trasporto possono essere prestati «se non sono di competenza delle forze dell'ordine» [23]. Occorre anche evitare interferenze casuali nell'espletamento di funzioni simili (trasmissione di segnali di allarme).

27. Pure partendo dal presupposto che le imprese di sorveglianza svolgano funzioni ausiliarie rispetto alle forze dell'ordine, ciò non toglie che quelle principali rimangono riservate alle forze dell'ordine. La differenziazione tra funzioni principali e ausiliarie deve essere considerata come un criterio non quantitativo, bensì qualitativo. La descrizione che la legge compie in ordine alle mansioni svolte dai servizi privati di sorveglianza porta a concludere che è proprio l'esercizio dei pubblici poteri ad essere riservato alle forze dell'ordine. Il fatto che quando, ad esempio, nell'ambito delle loro mansioni di vigilanza, i servizi privati di sorveglianza

21 — V. sentenza 15 marzo 1988, causa 147/86, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1637, punto 8).

22 — V. art. 5 della legge.

23 — Il testo originale recita: «(...) cuya realización no sea de la competencia de dichas Fuerzas y Cuerpos».

scoprono avvenimenti o persone sospette, soltanto le forze dell'ordine possano procedere ad un eventuale interrogatorio o persino a un arresto [24], chiarisce la differenza tra i livelli delle relative competenze.

28. Da questo discende la conclusione che le imprese private di sorveglianza non partecipano in modo «diretto e specifico» all'esercizio di pubblici poteri. La deroga di cui all'art. 55 del Trattato CE non ha rilievo in questo contesto.

29. Nel verificare se il governo spagnolo possa invocare l'art. 56 del Trattato CE, il quale stabilisce norme particolari per i cittadini stranieri «che siano giustificate da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica», occorre tenere conto di quanto segue: la disposizione autorizza gli Stati membri ad applicare, per i motivi predetti, le disposizioni che prevedono un regime speciale per i cittadini stranieri che svolgono un'attività a titolo autonomo anche ai cittadini comunitari. Per quanto riguarda le persone fisiche questa norma è espressa dall'art. 48, n. 3, del Trattato CE. La struttura e la finalità della disposizione non possono giustificare che si faccia della «nazionalità di un'impresa» una condizione per il libero esercizio della sua attività.

30. Qualora uno Stato membro per motivi imperativi di interesse pubblico ritenga necessario regolamentare un ramo economico, esso ha la libertà di farlo attraverso misure non discriminatorie, purché i provvedimenti siano idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e le misure non vadano oltre quanto è necessario per il raggiungimento di questo [25]. Così, subordinare l'esercizio dell'attività di un'impresa ad un'autorizzazione [26] sembra costituire un mezzo adeguato per tutelare gli interessi generali. L'autorizzazione in sé nonché il controllo sulle imprese, come li richiede la legislazione spagnola, non vengono neppure contestati dalla Commissione e non costituiscono, perciò, oggetto del presente procedimento. Pertanto, in questa sede si può solo affermare che è lecito tener conto delle ragioni imperative di interesse generale allegate dal governo spagnolo nell'ambito dell'autorizzazione delle imprese e della vigilanza sulle medesime. Non si può invece giustificare l'introduzione delle «nazionalità dell'impresa» tra i presupposti dell'autorizzazione.

2. Sulla libera prestazione dei servizi

31. L'accertamento dell'illiceità della disparità di trattamento vale con riferimento alla disposizione sulla libertà di stabilimento. Ma esso vale a maggior ragione nel quadro delle disposizioni sulla libera prestazione dei servizi. Infatti, il requisito di uno stabilimento permanente nel territorio di uno Stato membro quale condizione per l'esercizio di un'attività imprenditoriale è da considerare

24 — V., ad esempio, l'art. 71, n. 1, lett. d), o l'art. 76, n. 2, del regolamento.

25 — V. sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punto 37).

26 — V. sentenze 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755, punto 42 e ss.), e 6 giugno 1996, causa C-101/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-2691, punti 9-11).

praticamente come una negazione della libertà di prestazione dei servizi [27]. Il «requisito della nazionalità» imposto alle imprese di sorveglianza va ancora oltre. D'altra parte, uno Stato membro «non può subordinare l'esecuzione della prestazione dei servizi sul suo territorio all'osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di qualsiasi effetto utile le disposizioni dirette a garantire la libera prestazione di servizi» [28]. Le deroghe applicabili nel quadro della libertà di stabilimento (art. 55 del Trattato CE) e le cause di giustificazione di eventuali discriminazioni (art. 56 del Trattato CE) si applicano per il tramite dell'art. 66 anche alla libera prestazione dei servizi. Il loro contenuto non va comunque oltre la portata che esse assumono nell'ambito della libertà di stabilimento. Il «requisito di nazionalità» imposto alle imprese va pertanto ritenuto incompatibile con il diritto comunitario.

II — *Le persone fisiche*

1. Sulla libertà di stabilimento

a) La residenza degli amministratori e dei direttori

32. Si pone il problema di verificare se la condizione di residenza imposta agli amministratori e ai direttori delle imprese di sorveglianza sia da considerare una discriminazione indiretta in base alla cittadinanza e se essa si ponga quindi in contrasto con i principi della libertà di stabilimento.

33. Occorre partire dal presupposto che i cittadini di uno Stato membro, nella grande maggioranza dei casi, hanno la loro residenza e domicilio in questo Stato, mentre la residenza e il domicilio di cittadini di altri Stati membri si trova principalmente in questi ultimi. Ne consegue che siffatta condizione di residenza si risolve senz'altro in una discriminazione in base alla cittadinanza [29]. I cittadini di altri Stati membri devono prima di tutto trasferire la loro residenza in questo Stato per potersi adeguare al dettato della sua legislazione.

34. Il governo spagnolo ritiene che questa condizione si giustifichi, anzitutto, a causa dei rigidi controlli che si rendono necessari e, in secondo luogo, per la necessità di avere eventualmente un contatto diretto con i clienti.

35. A ciò si deve replicare che l'autorizzazione ed il controllo sulle imprese risultano

27 — V. sentenze Commissione/Germania (punto 52) e Commissione/Italia (punto 31), entrambe citate alla nota 26.

28 — Sentenza 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst (Racc. pag. I-3803, punto 17).

29 — V. sentenza Factortame (citata alla nota 12), punto 32.

possibili senza che gli amministratori e i direttori debbano necessariamente stabilire la loro residenza nel territorio dello Stato membro. L'autorizzazione ed i controlli sulle imprese costituiscono una procedura piuttosto astratta nei confronti della società, la quale prescinde dalla residenza del personale di direzione. Proprio nel quadro della libertà di stabilimento l'art. 54, n. 3, lett. f), del Trattato CE, relativo alla soppressione delle restrizioni, illustra che occorre incoraggiare l'ammissione del personale di direzione negli organi di gestione e di controllo delle sedi secondarie [30].

36. Il modo in cui viene in definitiva instaurato ed organizzato il contatto con la clientela è, infine, una questione che riguarda solo le imprese di sorveglianza, da una parte, ed i potenziali clienti, dall'altra. L'organizzazione delle relazioni negoziali sulla base del diritto privato non autorizza lo Stato membro a prescrivere d'autorità una condizione di residenza per una determinata categoria del personale di direzione. Alla luce di questo, il requisito di residenza deve essere considerato come un'ingiustificata disparità di trattamento e pertanto in contrasto con il principio della libertà di stabilimento.

b) La cittadinanza delle guardie campestri e degli investigatori privati

37. La condizione di cittadinanza imposta ai lavoratori qualificati come «personale di sorveglianza» costituisce per le guardie campestri e gli investigatori privati (i quali in forza di una disposizione espressa della legge possono anche essere lavoratori autonomi) una discriminazione diretta in base alla cittadinanza. Essa potrebbe essere giustificata solo alla luce degli artt. 55 o 56 del Trattato CE. Dal momento che né le guardie campestri né gli investigatori privati sono investiti dell'esercizio di pubblici poteri, non è possibile invocare l'art. 55 del Trattato CE. D'altro canto, in base all'art. 56 del Trattato CE, per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica possono essere imposte ai lavoratori autonomi solo le restrizioni legate al pericolo rappresentato dalla persona. Di conseguenza, per esempio, le misure da emanare nell'ambito della riserva di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva 64/221 [31] possono essere adottate esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei cui confronti sono applicate. Considerazioni di prevenzione generale non sono pertanto idonee ad escludere un intero settore professionale in base ad una condizione di cittadinanza. Tale requisito va pertanto considerato contrario al diritto comunitario.

30 — L'art. 54, n. 3, lett. f), recita: «Il Consiglio e la Commissione (...) [applicano] la graduale soppressione delle restrizioni relative alla libertà di stabilimento in ogni ramo di attività considerato, da una parte alle condizioni per l'apertura di agenzie, succursali o filiali sul territorio di uno Stato membro e dall'altra alle condizioni di *ammissione del personale della sede principale negli organi di gestione o di controllo di queste ultime*» (il corsivo è mio).

31 — Direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/221/CEE, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (GU del 4 aprile 1964, n. 56, pag. 850); nella sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, van Duyn (Racc. pag. 1337, punto 15 della motivazione e punto 2 del dispositivo), la Corte ha riconosciuto l'efficacia diretta dell'art. 3, n. 1, della direttiva 64/221.

38. Alla stessa conclusione si deve pervenire anche in relazione alla libera prestazione dei servizi.

Un'esclusione generale ed astratta da un ramo di attività, come avviene nel caso di una condizione di cittadinanza, non è ammissibile.

2. Sulla libera circolazione dei lavoratori

39. Per i lavoratori subordinati, in linea di principio non può valere nulla di diverso. Con l'imposizione di un requisito di cittadinanza per il personale di sorveglianza, l'accesso a questo settore lavorativo risulta precluso ai cittadini di altri Stati membri. Una siffatta condizione di accesso appare come un trattamento discriminatorio nei confronti dei lavoratori comunitari, vietato ai sensi dell'art. 48, n. 2, del Trattato CE per quanto riguarda l'impiego, salvo ad essere giustificato alla luce dell'art. 48, nn. 3 o 4.

41. Un'autorizzazione amministrativa o una verifica dell'idoneità di una persona all'esercizio di una determinata attività non è da contestare purché avvenga in modo non discriminatorio. L'«abilitazione ministeriale», come prescritta dalla legge, non pone quindi, in linea di principio, alcun problema dal punto di vista del diritto comunitario. In questo contesto sarebbe concepibile e anche possibile verificare l'esistenza di determinate caratteristiche — ad esempio il possesso dei diritti civili — relativamente alla persona dell'istante.

40. L'art. 48, n. 3, lascia impregiudicate le limitazioni alla libera circolazione dei lavoratori giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Come già è stato chiarito al momento dell'esame dell'art. 56 del Trattato CE, soltanto i motivi legati alla persona coinvolta possono giustificare il ricorso alla riserva. Quindi il diritto dei cittadini di uno Stato membro di entrare nel territorio di un altro Stato membro, di soggiornarvi e di spostarsi liberamente nell'ambito di esso può essere limitato solo in quanto la loro presenza o il loro comportamento «costituisca una minaccia effettiva ed abbastanza grave per l'ordine pubblico» [32].

42. L'art. 48, n. 4, esclude, infine, gli «impieghi nella pubblica amministrazione» dalla libera circolazione dei lavoratori prevista dall'art. 48. In quanto deroga alla regola, questa esclusione deve ricevere un'interpretazione che ne «limiti la portata a quanto è strettamente necessario per salvaguardare gli interessi che ess[a] consente agli Stati membri di tutelare» [33]. Il contenuto ed i limiti dell'esclusione vanno determinati alla luce del diritto comunitario. In base a giurisprudenza costante sono da considerare impieghi nella pubblica amministrazione solo quelli che «implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle

32 — Sentenze 28 ottobre 1975, causa 36/75, Rutili (Racc. pag. 1219, punto 28), e 27 ottobre 1977, causa 30/77, Bouchereau (Racc. pag. 1999, punto 35).

33 — Sentenza 16 giugno 1987, causa 225/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2625, punto 7).

mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche» [34].

43. Se pure i servizi prestati dalle imprese private di sorveglianza sicuramente contribuiscono indirettamente anche alla salvaguardia della pubblica sicurezza, la quale senza dubbio rientra tra gli interessi generali dello Stato, è già stato chiarito nel quadro dell'esame delle disposizioni sulla libertà di stabilimento che le imprese di sorveglianza fondamentalmente non sono investite di poteri sovrani. L'attività dei lavoratori impiegati presso queste ultime non può pertanto andare al di là dell'oggetto commerciale dell'impresa presso la quale lavorano. Invocare l'art. 48, n. 4, per giustificare la discriminazione in base alla cittadinanza non è quindi possibile [35].

44. Va dunque accolto il ricorso presentato dalla Commissione.

Sulle spese

Conformemente all'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché in base alla soluzione qui proposta risulta soccombente la parte convenuta, questa deve essere condannata alle spese del procedimento.

D — Conclusioni

45. Alla luce di quanto in precedenza esposto propongo alla Corte di decidere nel modo seguente:

«1) Il Regno di Spagna, avendo subordinato, negli artt. 7, 8 e 10 della legge 30 luglio 1992, n. 23/1992, la concessione dell'autorizzazione all'esercizio di servizi privati di sorveglianza, nel caso delle cosiddette "imprese di sorveglianza", ai requisiti del possesso della nazionalità spagnola e, per quanto concerne i loro amministratori e direttori, della residenza in Spagna e, per quanto riguarda il "personale di sorveglianza", al fatto di possedere la cittadinanza spagnola, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato, in particolare degli artt. 48, 52 e 59.

2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese».

34 — V. sentenze 17 dicembre 1980, causa 149/79, Commissione/Belgio, prima sentenza in questa causa (Racc. pag. 3881, punto 10), e 2 luglio 1996, causa C-290/94, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3285, punto 2).

35 — V. sentenza Commissione/Grecia (citata alla nota 33), punto 36.