SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

9 marzo 2000 *

Nella causa C-355/98,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Maria Patakia, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro dello stesso servizio, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato dal signor J. Devadder, consigliere generale presso la direzione generale «Affari giuridici» del Ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione allo sviluppo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, avendo adottato, nell'ambito della legge 10 aprile 1990 sulle imprese di sorveglianza, sulle imprese di sicurezza e sui servizi interni di sorveglianza, disposizioni

* Lingua processuale: il francese.

a) che subordinano l'attività di un'impresa oggetto della detta legge ad una previa autorizzazione relativa a vari requisiti, vale a dire:

— l'obbligo dell'impresa di sorveglianza di avere una sede di attività in Belgio;

— l'obbligo per le persone che

— garantiscono la direzione effettiva di un'impresa di sorveglianza o di un servizio interno di sorveglianza

o

— lavorano in detta impresa o per conto di essa o sono assegnate alle sue attività, ad eccezione del personale interno a fini amministrativi o logistici,

di avere il loro domicilio o, in sua mancanza, la loro residenza in Belgio;

— l'obbligo di un'impresa, stabilita in un altro Stato membro, di avere un'autorizzazione senza tener conto delle giustificazioni e garanzie già presentate dall'impresa per l'esercizio della propria attività nello Stato membro di stabilimento;

b) che esigono per qualsiasi persona che intenda esercitare un'attività di sorveglianza o effettuare un servizio interno di sorveglianza in Belgio il rilascio di un documento d'identificazione ai sensi di detta legge,

il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono 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 signori J.C. Moitinho de Almeida, presidente della Sesta Sezione, facente funzione di presidente della Quinta Sezione, L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet e P. Jann (relatore), giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 settembre 1999,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato in cancelleria il 29 settembre 1998, la Commissione delle Comunità europee ha proposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo adottato, nell'ambito della legge 10 aprile 1990 sulle imprese di sorveglianza, sulle imprese di sicurezza e sui servizi interni di sorveglianza (*Moniteur belge* 29 maggio 1990, pag. 10963; in prosieguo: la «legge»), disposizioni

a) che subordinano l'attività di un'impresa oggetto della detta legge ad una previa autorizzazione relativa a vari requisiti, vale a dire:

— l'obbligo dell'impresa di sorveglianza di avere una sede di attività in Belgio;

— l'obbligo per le persone che

— garantiscono la direzione effettiva di un'impresa di sorveglianza o di un servizio interno di sorveglianza

o

— lavorano in detta impresa o per conto di essa o sono assegnate alle sue attività, ad eccezione del personale interno a fini amministrativi o logistici,

di avere il loro domicilio o, in sua mancanza, la loro residenza in Belgio;

— l'obbligo di un'impresa, stabilita in un altro Stato membro, di avere un'autorizzazione senza tener conto delle giustificazioni e garanzie già presentate dall'impresa per l'esercizio della propria attività nello Stato membro di stabilimento;

b) che esigono per qualsiasi persona che intenda esercitare un'attività di sorveglianza o effettuare un servizio interno di sorveglianza in Belgio il rilascio di un documento d'identificazione ai sensi di detta legge,

il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono ai sensi degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE).

Ambito normativo

2 L'art. 1 della legge in esame dispone:

«1. E' considerata impresa di sorveglianza ai sensi della presente legge ogni persona fisica o giuridica che eserciti un'attività consistente nel fornire a terzi, in maniera permanente od occasionale, servizi di

a) sorveglianza e protezione di beni immobili o immobili,

b) protezione delle persone;

c) sorveglianza e protezione di trasporti di beni;

d) gestione di centrali d'allarme.

2. E' considerato servizio interno di sorveglianza ai sensi della presente legge, qualsiasi servizio organizzato, per esigenze proprie, da una persona fisica o giuridica, nei luoghi accessibili al pubblico, sotto forma di attività elencate al n. 1, lett. a), b) o c).

3. E' considerata impresa di sicurezza ai sensi della presente legge ogni persona fisica o giuridica che eserciti un'attività consistente nel fornire a terzi, in maniera permanente od occasionale, servizi di ideazione, installazione e manutenzione di sistemi e centrali d'allarme.

(...)».

3 Ai sensi dell'art. 2 della legge, può gestire un'impresa di sorveglianza od organizzare un servizio interno di sorveglianza soltanto chi sia preventivamente autorizzato dal Ministro dell'Interno, previo parere del Ministro della giustizia. Le imprese di sorveglianza possono assumere la forma di persone giuridiche costituite secondo la legislazione di uno Stato membro dell'Unione europea, ma la loro sede di attività deve essere stabilita in Belgio. Ai sensi dell'art. 4 della legge, si può gestire un'impresa di sicurezza soltanto previa autorizzazione del Ministro dell'Interno.

4 Conformemente all'art. 5 della legge, le persone che garantiscono la direzione effettiva di un'impresa di sorveglianza o di un servizio interno di sorveglianza devono avere il loro domicilio o, in sua mancanza, la loro residenza in Belgio. Tale requisito si applica del pari, in forza dell'art. 6 della legge, al personale delle imprese di sorveglianza e dei servizi interni di sorveglianza, ad eccezione del personale amministrativo o logistico.

5 L'art. 8 della legge prevede che le persone che lavorano al servizio o per conto di un'impresa di sorveglianza o di un servizio interno di sorveglianza devono essere in possesso di un documento d'identificazione rilasciato dal Ministro dell'Interno.

6 La legge è stata modificata, a partire dal 28 agosto 1997, con la legge 18 luglio 1997 (*Moniteur belge* del 28 agosto 1997, pag. 21964). Tuttavia le modifiche così introdotte non riguardano gli aspetti della legge che costituiscono oggetto del ricorso per inadempimento in esame.

Procedimento precontenzioso

7 Con lettera 11 aprile 1996 la Commissione invitava il governo belga a presentarle osservazioni sulla compatibilità delle disposizioni della legge con la libera prestazione dei servizi, la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei lavoratori.

8 Il governo belga rispondeva il 14 giugno 1996 che le restrizioni alle dette libertà imposte dalla legge erano giustificate dalle deroghe previste dagli artt. 48, n. 3, e 56 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 46 CE), eventualmente in combinato disposto con l'art. 66 del Trattato CE (divenuto art. 55 CE).

9 Con lettera 10 giugno 1997 la Commissione indirizzava al Regno del Belgio un parere motivato invitandolo ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere nel termine di due mesi a decorrere dalla sua notifica.

10 Nella sua risposta in data 6 maggio 1998, il governo belga faceva riferimento alla specificità del settore della sicurezza privata richiamandosi, a tal proposito, all'art. 55 del Trattato CE (divenuto art. 45 CE).

11 Per quanto riguarda, in particolare, l'obbligo di avere la sede di attività in Belgio, il governo belga sosteneva che esso era giustificato da motivi di ordine pubblico previsti dall'art. 56 del Trattato. Per quanto attiene al requisito di un'autorizzazione o di un nullaosta preventivi, esso sottolineava la mancanza di cooperazione tra gli Stati membri nella materia considerata e il fatto che non era dimostrato che servizi analoghi a quelli autorizzati in Belgio fossero forniti in altri Stati membri. Infine, quanto al requisito di domicilio o di residenza, faceva riferimento alla necessità di procedere ad uno «screening» delle persone che intendono esercitare la loro attività nel settore della sorveglianza.

12 Poiché non era soddisfatta da tale risposta, la Commissione ha presentato il ricorso per inadempimento.

Argomentazione delle parti

13 La Commissione sostiene che la legge contiene varie restrizioni alla libera prestazione dei servizi. Tali restrizioni deriverebbero dall'obbligo per le imprese di sorveglianza di avere la loro sede di attività in Belgio, dalla necessità di un'autorizzazione per esercitare le attività di un'impresa di sorveglianza nonché di un nullaosta per esercitare le attività di un'impresa di sicurezza, infine dall'obbligo per il personale delle imprese e servizi interni di sorveglianza di detenere un documento d'identificazione rilasciato dal Ministro dell'Interno belga.

14 La Commissione sostiene altresì che la legge limita la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei lavoratori in quanto impone una condizione di residenza, da un lato, alle persone che garantiscono la direzione effettiva di un'impresa di sorveglianza o di un servizio interno di sorveglianza e, dall'altro, al personale di tali imprese e servizi, ad eccezione del personale amministrativo e logistico.

15 La Commissione ritiene che l'art. 55 del Trattato non si applichi, dato che le imprese ed i servizi interni di sorveglianza e le imprese di sicurezza non partecipano all'esercizio dei pubblici poteri.

16 Quanto all'obbligo di avere la sede di attività in Belgio, la Commissione considera che tale requisito potrebbe essere giustificato da motivi di ordine pubblico, ai sensi dell'art. 56 del Trattato, solo se si fosse dimostrato che il comportamento individuale della persona o dell'impresa di cui trattasi costituisce una minaccia attuale, effettiva e sufficientemente grave, che incide su un interesse fondamentale della società. La prova di tale minaccia non sarebbe stata fornita nel caso di specie. La Commissione rileva inoltre che il requisito di cui trattasi è sproporzionato rispetto allo scopo perseguito.

17 La necessità di un'autorizzazione o di un nullaosta nonché quella di un documento d'identificazione, rilasciati dal Ministro dell'Interno belga, sarebbero parimenti sproporzionate in presenza di una prestazione occasionale di servizi. Da un lato, la legge non permetterebbe di tener conto delle garanzie già presentate dal prestatore per l'esercizio della propria attività nello Stato membro di stabilimento. Dall'altro, in forza dell'art. 4, n. 2, della direttiva del Consiglio 21 maggio 1973, 73/148/CEE, relativa alla soppressione delle restrizioni al trasferimento e al soggiorno dei cittadini degli Stati Membri all'interno della Comunità in materia di stabilimento e di prestazione di servizi (GU L 172, pag. 14), chiunque si rechi, temporaneamente, in territorio belga per fornire un servizio sarebbe già tenuto ad essere in possesso di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità.

18 Quanto alle condizioni di residenza imposte dalla legge, la Commissione considera che esse non possono essere giustificate dalla necessità di procedere ad uno «screening» delle persone interessate.

19 Il governo belga sottolinea che, per la sua natura specifica, l'attività di sorveglianza necessita di una rigorosa regolamentazione, che manca a livello comunitario e nella maggior parte degli Stati membri. Secondo tale governo, ciascuna impresa di sorveglianza può costituire una minaccia reale e sufficientemente grave, che incide su un interesse fondamentale della società, vale a dire l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

20 Per quanto riguarda le condizioni di residenza, il governo belga osserva di aver preso conoscenza della sentenza 29 ottobre 1998, causa C-114/97, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-6717), e precisa che, alla luce di tale sentenza, la possibilità di modificare le disposizioni controverse della legge è attualmente esaminata.

21 Con lettera 23 agosto 1999 il governo belga ha inviato alla Corte il testo della legge 9 giugno 1999 che modifica la legge 10 aprile 1990 (*Moniteur belge* 29 luglio 1999, pag. 28316), nonché la copia di una lettera con la quale ha chiesto alla Commissione di considerare una rinuncia agli atti nel procedimento in esame.

Giudizio della Corte

22 Per quanto riguarda la comunicazione del governo belga 23 agosto 1999, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato e che la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza 16 dicembre 1997, causa C-316/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7231, punto 14).

23 Quanto alle disposizioni della legge, nella sua redazione in vigore al termine della scadenza fissata nel parere motivato, che costituiscono oggetto del ricorso in esame, il governo belga non nega che esse costituiscano restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori, alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. Esso sostiene, per contro, che tali provvedimenti sono giustificati.

24 Preliminarmente, occorre osservare che la deroga prevista dall'art. 55, primo comma, del Trattato, eventualmente in combinato disposto con l'art. 66 del Trattato, non si applica nel caso di specie.

25 Infatti, secondo una giurisprudenza costante, tale deroga va limitata alle attività che, di per sé considerate, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri (sentenze 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners, Racc. pag. 631, punto 45, e Commissione/Spagna, citata, punto 35).

26 L'attività delle imprese di sorveglianza o di sicurezza e dei servizi interni di sorveglianza non costituisce di regola una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri e il governo belga non ha presentato elementi che consentano di provare il contrario.

Sull'obbligo di avere la sede di attività in Belgio

27 Occorre dichiarare che la condizione secondo la quale un'impresa di sorveglianza deve avere la sua sede di attività in Belgio è direttamente in contrasto con la libera prestazione dei servizi in quanto rende impossibile la prestazione, in Belgio, di servizi da parte delle imprese stabilite in altri Stati membri (v. sentenza 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania, Racc. pag. 3755, punto 52).

28 Per quanto riguarda i motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza addotti per giustificare tale requisito, occorre rammentare, da un lato, che la nozione di ordine pubblico può essere richiamata in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività. Come tutte le deroghe ad un principio fondamentale del Trattato, l'eccezione di ordine pubblico va interpretata in modo restrittivo (v., in tal senso, sentenza 19 gennaio 1999, causa C-348/96, Calfa, Racc. pag. I-11, punti 21 e 23).

29 D'altra parte, il potere degli Stati membri di limitare la libera circolazione delle persone e dei servizi per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica non ha lo scopo di porre alcuni settori economici come quello della sorveglianza privata al riparo dall'applicazione di questo principio, dal punto di vista dell'accesso al lavoro, bensì mira a consentire agli Stati membri di negare l'accesso o il soggiorno sul loro territorio a persone il cui accesso o soggiorno sui detti territori costituirebbe, come tale, un pericolo per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o la sanità pubblica (v. precitata sentenza Commissione/Spagna, citata, punto 42).

30 Essendo secondo ogni evidenza infondato l'argomento del governo belga secondo il quale qualsiasi impresa di sorveglianza può costituire una minaccia reale e sufficientemente grave per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza, e, comunque, non essendo esso provato, non si può giustificare la restrizione alla libera prestazione dei servizi che risulta dall'obbligo per le società che gestiscono siffatta impresa di avere la loro sede di attività in Belgio.

Sull'obbligo di residenza

31 L'obbligo di residenza imposto al tempo stesso ai dirigenti e al personale delle imprese di sorveglianza e dei servizi interni di sorveglianza, ad eccezione del personale amministrativo e logistico, costituisce un ostacolo vuoi alla libertà di stabilimento (v. sentenza Commissione/Spagna, già citata, punto 44), vuoi alla libera circolazione dei lavoratori (v. sentenza 7 maggio 1998, causa C-350/96, Clean Car Autoservice, Racc. pag. I-2521, punti 27-30).

32 Tale requisito non può essere giustificato dalla necessità di verificare i precedenti e la condotta dei soggetti di cui trattasi, come ha sostenuto il governo belga nella sua risposta al parere motivato.

33 Infatti, la necessità di ottenere informazioni sulla condotta dei dirigenti e del personale può essere soddisfatta con mezzi meno restrittivi per la libertà di circolazione, eventualmente ricorrendo ad una cooperazione tra le autorità degli Stati membri.

34 Inoltre, si possono effettuare controlli e si possono infliggere sanzioni a carico di qualsiasi impresa stabilita in uno Stato membro, a prescindere dal luogo di residenza dei suoi dirigenti (v., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna, punto 47).

Sulla necessità di un'autorizzazione o di un nullaosta preventivi

35 Secondo una giurisprudenza costante, una normativa nazionale che subordina l'esercizio di talune 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. 59 del Trattato (v., in particolare, sentenza 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst, Racc. pag. I-3803, punto 15).

36 Per quanto riguarda la natura specifica delle attività di sorveglianza e di sicurezza e la mancanza di normativa a livello comunitario e nella maggior parte degli Stati membri, dedotte dal governo belga per giustificare il requisito in esame, occorre constatare che la legge esorbita, in ogni caso, da quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito, che è quello di garantire uno stretto controllo sulle dette attività.

37 Infatti, occorre rammentare che la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate da ragioni imperative d'interesse generale e applicabili a tutte le persone o imprese che esercitino un'attività nel territorio dello Stato membro ospitante, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito (v. sentenza 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb, Racc. pag. 3305, punto 17).

38 Orbene, richiedendo a tutte le imprese di soddisfare i medesimi requisiti per ottenere un'autorizzazione od un nullaosta preventivi, la normativa belga esclude che si tenga conto degli obblighi ai quali il prestatore è già assoggettato nello Stato membro nel quale è stabilito.

Sulla necessità di un documento d'identificazione

39 Il requisito secondo il quale ogni membro del personale di un'impresa di sorveglianza o di un servizio interno di sorveglianza deve essere in possesso di un documento d'identificazione, rilasciato dal Ministro dell'Interno belga, va altresì considerato come una restrizione alla libera prestazione dei servizi. Infatti, le formalità che implica l'ottenimento di tale documento d'identificazione possono rendere più onerosa la prestazione di servizi trasfrontalieri.

40 Peraltro, come giustamente ha sottolineato la Commissione, il prestatore di un servizio che si reca in un altro Stato membro deve essere in possesso di una carta d'identità o di un passaporto. Ne consegue che il requisito di un documento d'identificazione supplementare, rilasciato dal Ministro dell'Interno belga, è sproporzionato rispetto alla necessità di garantire l'identificazione dei soggetti di cui trattasi.

41 Da tutte le precedenti considerazioni emerge che, avendo adottato, nell'ambito della legge, disposizioni

a) che subordinano l'attività di un'impresa oggetto della detta legge ad una previa autorizzazione relativa a vari requisiti, vale a dire:

— l'obbligo dell'impresa di sorveglianza di avere una sede di attività in Belgio;

— l'obbligo per le persone che

— garantiscono la direzione effettiva di un'impresa di sorveglianza o di un servizio interno di sorveglianza

o

— lavorano in detta impresa o per conto di essa o sono assegnate alle sue attività, ad eccezione del personale interno a fini amministrativi o logistici,

di avere il loro domicilio o, in sua mancanza, la loro residenza in Belgio;

— l'obbligo di un'impresa, stabilita in un altro Stato membro, di avere un'autorizzazione senza tener conto delle giustificazioni e garanzie già presentate dall'impresa per l'esercizio della propria attività nello Stato membro di stabilimento;

b) che esigono per qualsiasi persona che intenda esercitare un'attività di sorveglianza o effettuare un servizio interno di sorveglianza in Belgio il rilascio di un documento d'identificazione ai sensi di detta legge,

il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono in forza degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE.

Sulle spese

42 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese, se ne è stata fatta domanda. Avendo la Commissione chiesto la condanna del Regno del Belgio alle spese ed essendo quest'ultimo rimasto soccombente, il Regno del Belgio dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Avendo adottato, nell'ambito della legge 10 aprile 1990 sulle imprese di sorveglianza, sulle imprese di sicurezza e sui servizi interni di sorveglianza, disposizioni

a) che subordinano l'attività di un'impresa oggetto della detta legge ad una previa autorizzazione relativa a vari requisiti, vale a dire:

— l'obbligo dell'impresa di sorveglianza di avere una sede di attività in Belgio;

— l'obbligo per le persone che

— garantiscono la direzione effettiva di un'impresa di sorveglianza o di un servizio interno di sorveglianza

o

— lavorano in detta impresa o per conto di essa o sono assegnate alle sue attività, ad eccezione del personale interno a fini amministrativi o logistici,

di avere il loro domicilio o, in sua mancanza, la loro residenza in Belgio;

— l'obbligo di un'impresa, stabilita in un altro Stato membro, di avere un'autorizzazione senza tener conto delle giustificazioni e garanzie già presentate dall'impresa per l'esercizio della propria attività nello Stato membro di stabilimento;

b) che esigono per qualsiasi persona che intenda esercitare un'attività di sorveglianza o effettuare un servizio interno di sorveglianza in Belgio il rilascio di un documento d'identificazione ai sensi di detta legge,

il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi che gli incombono 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) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 marzo 2000.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

D.A.O. Edward