CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JULIANE KOKOTT presentate il 7 luglio 2005 [1]

I — Introduzione

1. Nel presente procedimento per inadempimento la Commissione contesta al Regno di Spagna che le sue misure legislative, regolamentari e amministrative in materia di servizi di vigilanza privati non sono conformi alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, e che violano le norme comunitarie relative al reciproco riconoscimento delle formazioni professionali.

2. Si tratta in sostanza di accertare se ai servizi di vigilanza stranieri, possa essere imposto l'obbligo, per poter operare in Spagna, di essere organizzati sotto forma di persona giuridica, di possedere un determinato capitale sociale minimo, di depositare una cauzione e di avere un numero minimo di dipendenti, nonché se si possa esigere che il personale di vigilanza di un'impresa di vigilanza straniera si munisca in Spagna di un'autorizzazione specifica per l'attività svolta, quand'anche abbia già ottenuto un'analoga autorizzazione nello Stato di stabilimento.

3. La presente causa fa seguito alla causa C-114/97, in cui il Regno di Spagna è già stato condannato per violazione del Trattato in relazione alle disposizioni da esso adottate in materia di servizi di vigilanza privati [2]. Inoltre la fattispecie si ricollega, sotto il profilo contenutistico, ad altri procedimenti per inadempimento riguardanti l'attività di servizi di vigilanza privati, già decisi con sentenze, avverso il Regno del Belgio [3], la Repubblica italiana [4], la Repubblica portoghese [5] e il Regno dei Paesi Bassi [6].

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — Sentenza 29 ottobre 1998, causa C-114/97, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-6717).

3 — Sentenza 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1221).

4 — Sentenza 31 maggio 2001, causa C-283/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4363).

5 — Sentenza 29 aprile 2004, causa C-171/02, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-5645).

6 — Sentenza 7 ottobre 2004, causa C-189/03, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-9289), nonché le conclusioni da me presentate il 22 giugno 2004.

II — Contesto normativo

A — *Diritto comunitario*

4. Gli artt. 43 CE e 49 CE, nonché la direttiva 92/51 [7] costituiscono il contesto di diritto comunitario della fattispecie; la Commissione rinvia altresì alla direttiva 89/48 [8].

5. L'art. 43, primo comma, CE così recita:

«Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro».

6. L'art. 49, primo comma, CE ha il seguente tenore:

«Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione».

7. Ai sensi dell'art. 1, lett. c), della direttiva 92/51, si intende «per *"attestato di competenza"*, qualsiasi titolo:

— che sancisca una formazione che non faccia parte di un insieme che costituisca un diploma ai sensi della direttiva 89/48/CEE o un diploma o un certificato ai sensi della presente direttiva, oppure

— rilasciato in seguito ad una valutazione delle qualifiche personali, delle attitudini o delle conoscenze del richiedente ritenute essenziali per l'esercizio di una professione da un'autorità designata in

7 — Direttiva del Consiglio 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), da ultimo modificata dalla direttiva 2001/19/CE (GU L 206, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 92/51»).

8 — Direttiva 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 1989, L 19, pag. 16), da ultimo modificata dalla direttiva 2001/19/CE (GU L 206, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva 89/48»).

conformità delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro, senza che sia richiesta la prova di una formazione preliminare».

8. Conformemente all'art. 1, lett. e), della direttiva 92/51, si intende «per *"professione regolamentata"*, l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che costituiscono questa professione in uno Stato membro».

9. L'art. 1, lett. f), prima frase, della direttiva 92/51 definisce come *"attività professionale regolamentata"*, un'attività professionale, per la quale l'accesso o l'esercizio o una delle modalità di esercizio in uno Stato membro siano subordinati, direttamente o indirettamente mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un titolo di formazione o attestato di competenza».

B — *Diritto nazionale*

10. Il diritto spagnolo applicabile ai servizi di vigilanza privati include la legge n. 23/1992 sui servizi di vigilanza privati («*Ley de Seguridad Privada*», in prosieguo: la «legge sui servizi di vigilanza») [9] e il decreto regio n. 2364/1994, con cui è stato approvato il regolamento relativo ai servizi di vigilanza privati («*Reglamento de Seguridad Privada*», in prosieguo: il «regolamento sui servizi di vigilanza») [10].

11. L'art. 5, n. 1, della legge sui servizi di vigilanza elenca tassativamente i servizi che le imprese di vigilanza possono fornire. Si tratta al riguardo delle modalità correnti di tutela di cose e persone.

12. Ai sensi dell'art. 7 della legge sui servizi di vigilanza, un'impresa che intenda fornire detti servizi di vigilanza necessita di un'autorizzazione amministrativa consistente nella registrazione presso il Ministero degli Interni.

13. Detta registrazione è subordinata, inter alia, al fatto che l'impresa sia una società per azioni, una società a responsabilità limitata, una «*sociedad anónima laboral*» [11] o una cooperativa [art. 7, n. 1, lett. a), della legge sui servizi di vigilanza, in combinato disposto con l'art. 5 del regolamento sui servizi di vigilanza].

9 — *Ley* 23/1992 del 30 luglio 1992 (*Boletín Oficial del Estado* n. 186/1992, pag. 27116).

10 — *Real Decreto* 2364/1994 del 9 dicembre 1994 (BOE n. 8/1995, pag. 779).

11 — Società per azioni fondata dai dipendenti stessi.

14. Inoltre, nell'allegato del regolamento sui servizi di vigilanza figurano ulteriori requisiti cui sono soggette le imprese che intendono fornire servizi di vigilanza. L'allegato menziona, da un lato, in funzione della natura dell'attività, diversi importi minimi relativi al capitale sociale, che sono anche scaglionati, per talune attività, in base al campo d'azione geografico dell'impresa. Dall'altro lato, occorre provare la prestazione di una garanzia, dall'importo variabile anch'essa in funzione della natura dell'attività e del campo d'azione geografico; detta cauzione va depositata presso la *Caja General de Depósitos* spagnola.

15. A ciò si aggiunga, per i servizi di vigilanza riguardanti il trasporto di valori, merci pericolose o sostanze esplosive, il requisito di un numero minimo di sorveglianti e di veicoli blindati; parallelamente, per l'ambito di attività relativo all'installazione e alla manutenzione di dispositivi di allarme e sistemi di sicurezza, è previsto un numero minimo di tecnici e installatori (a questo proposito, v. anche l'allegato del regolamento sui servizi di vigilanza).

16. Il personale addetto alla sorveglianza in imprese di vigilanza private necessita di un'autorizzazione concessa dal Ministero degli Interni (art. 10 della legge sui servizi di vigilanza, in combinato disposto con l'art. 53 del regolamento sui servizi di vigilanza). I richiedenti siffatta autorizzazione devono essere maggiorenni, non devono aver superato l'età massima eventualmente stabilita da disposizioni amministrative e devono aver superato un esame che attesti le conoscenze e attitudini necessarie per l'attività in questione; essi devono altresì avere attitudini fisiche e psichiche idonee allo svolgimento dei compiti loro affidati.

17. Per quanto riguarda l'attività di investigatore privato, l'art. 54, n. 5, lett. b), del regolamento sui servizi di vigilanza prevede che le persone interessate devono essere in possesso di un diploma specifico di investigatore privato [12], per il cui conseguimento occorre frequentare determinati corsi e superare taluni esami in conformità di ulteriori disposizioni amministrative del Ministero della Giustizia e degli Interni [13].

18. In origine l'attività svolta da servizi di vigilanza privati poteva essere esercitata solo da imprese spagnole e anche il relativo

12 — In spagnolo: «diploma de detective privado».

13 — Inoltre, ai sensi dell'art. 54, n. 5, lett. a), del regolamento sui servizi di vigilanza, è altresì necessario un determinato livello di formazione da dimostrare mediante vari titoli di studio («título de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formación profesional de segundo grado, técnico de las profesiones o cualificaciones que se determinen, u otros equivalentes o superiores»). Tuttavia, poiché la Commissione nel suo ricorso — a parte nel contesto normativo — non è entrata nel merito di detti titoli di studio, se ne deve desumere l'intenzione di non porre questo punto a oggetto del presente procedimento. Pertanto esso non sarà approfondito neanche in prosieguo. In ogni caso, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, non sarebbe stato sufficiente citare senza commenti una siffatta disposizione soltanto nella parte dedicata al contesto normativo del caso di specie, senza sottoporla a una qualsivoglia analisi giuridica (a questo proposito v. sentenza 29 novembre 2001, causa C-202/99, Commissione/Italia, Racc. pag. I-9319, punto 21).

personale di vigilanza doveva avere cittadinanza spagnola [14]. Tuttavia, nel frattempo, questa norma ha subito modifiche [15]. Ora è sufficiente la nazionalità di uno Stato membro dell'Unione europea o di un paese dello Spazio economico europeo.

19. Per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche professionali, gli atti normativi spagnoli applicabili sono il regio decreto n. 1665/1991, con cui è stata recepita in diritto spagnolo la direttiva 89/48, e il regio decreto n. 1396/1995, che recepisce la direttiva 92/51. Nei due decreti sono elencate le professioni di volta in volta interessate; tuttavia non figurano le attività del settore dei servizi di vigilanza privati di cui trattasi nel caso di specie.

III — Fatti e procedimento precontenzioso

20. Già nel 1997 la Commissione aveva avviato un procedimento per inadempimento avverso il Regno di Spagna, dichiarato inadempiente dalla Corte nel 1998, a motivo di diverse disposizioni della legge e del regolamento sui servizi di vigilanza [16]. In detta sentenza la Corte ha dichiarato, tra l'altro, che il Regno di Spagna, avendo riservato la concessione dell'esercizio dei servizi di vigilanza privati a imprese spagnole e avendo subordinato il rilascio dell'autorizzazione al personale addetto alla sorveglianza di dette imprese alla condizione che esso possedesse la cittadinanza spagnola, era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE.

21. Nella fase precontenziosa del presente procedimento la Commissione, con lettera 23 novembre 1999, informava il governo spagnolo che le misure legislative, regolamentari e amministrative spagnole di cui trattasi continuavano a contravvenire al diritto comunitario e, segnatamente, agli artt. 43 CE e 49 CE nonché, quanto al riconoscimento delle formazioni professionali, alle direttive 89/48 e 92/51.

22. A questo riguardo la Commissione contestava in sostanza alla convenuta che la cittadinanza ovvero la nazionalità spagnola costituivano una condizione per operare nel settore dei servizi di vigilanza privati, che, al fine di operare in Spagna, i servizi di vigilanza stranieri erano soggetti alla condizione di essere persone giuridiche, di possedere un determinato capitale sociale, a prescindere da eventuali disposizioni diverse vigenti nello Stato di stabilimento, di depo-

14 — A questo proposito v. sentenza Commissione/Spagna (cit. alla nota 2, punti 4 e 6).

15 — Prima dell'avvio del presente procedimento per inadempimento la legge sui servizi di vigilanza è stata modificata mediante il *Real Decreto-Ley* n. 2/1999 del 29 gennaio 1999 (BOE n. 26/1999, pag. 4327). Nel corso del procedimento precontenzioso nel caso di specie anche il regolamento sui servizi di vigilanza è stato modificato mediante *Real Decreto* n. 1123/2001 del 19 ottobre 2001 (BOE n. 281/2001, pag. 43034).

16 — Sentenza Commissione/Spagna (cit. alla nota 2).

sitare una cauzione, a prescindere da garanzie prestate nello Stato di provenienza, e di avere un numero minimo di dipendenti. Essa censurava altresì l'obbligo imposto ai dipendenti di un'impresa di vigilanza straniera di conseguire in Spagna un'autorizzazione specifica per l'attività svolta, quand'anche abbiano già ottenuto un'analoga autorizzazione nello Stato membro di stabilimento, nonché il fatto che le attività esercitate nel settore dei servizi di vigilanza privati non sarebbero state assoggettate al regime comunitario di riconoscimento delle qualifiche professionali.

23. In mancanza di una risposta da parte del governo spagnolo entro il termine stabilito, il 24 luglio 2000 la Commissione inviava un parere motivato in cui ribadiva le censure formulate, invitando il Regno di Spagna ad adottare le misure necessarie.

24. Con lettera 15 novembre 2000 le autorità spagnole proponevano diverse modifiche legislative. Il 31 gennaio 2001 la Commissione rispondeva che le proposte non erano sufficienti e chiedeva un'ulteriore revisione della normativa.

25. Nel maggio 2001 le autorità spagnole, in un primo momento, inviavano alla Commissione solo il progetto di un regio decreto con cui si sarebbe unicamente dovuto eliminare il requisito della cittadinanza spagnola nel regolamento sui servizi di vigilanza. Poco dopo esse comunicavano di aver programmato ulteriori modifiche di legge. In seguito a ciò, il 1° agosto 2001 la Commissione chiedeva un progetto di legge concreto e un calendario. In mancanza di una risposta, in data 7 gennaio 2002 essa inviava un'ultima lettera in cui riassumeva la situazione e rammentava il progetto di legge ancora in sospeso e il calendario. Nel frattempo, nell'ottobre 2001 venivano però attuate con il regio decreto n. 1123/2001 le annunciate modifiche relative alla cittadinanza [17].

26. Il 19 giugno 2002 le autorità spagnole inviavano alla Commissione una lettera in cui reiteravano le proposte, già valutate insufficienti dalla Commissione, e annunciavano che l'attuazione in via legislativa avrebbe avuto luogo al più presto a partire dalla fine del 2003.

27. Non ritenendo sufficiente questa risposta, l'8 dicembre 2003 la Commissione ha proposto il presente ricorso avverso il Regno di Spagna ai sensi dell'art. 226, secondo comma, CE.

17 — A questo proposito v. supra, paragrafo 18 delle presenti conclusioni.

IV — Conclusioni delle parti

28. Inizialmente la Commissione ha chiesto che la Corte voglia

1) dichiarare che il Regno di Spagna,

— avendo imposto, con la normativa di attuazione, il requisito del possesso della nazionalità spagnola per le imprese di servizi di sicurezza privata e per i dipendenti di queste;

— avendo stabilito che le imprese di servizi di sicurezza privata debbono, nell'ambito delle disposizioni relative alla registrazione di imprese straniere:

a) essere persone giuridiche in tutti i casi di cui trattasi,

b) possedere un determinato capitale sociale, indipendentemente dal fatto che siano sottoposte o no agli stessi obblighi nel loro paese di stabilimento,

c) depositare una cauzione presso la *Caja General de Depósitos*, a prescindere dall'eventuale pagamento di una cauzione nello Stato membro di origine,

d) avere un numero minimo di dipendenti;

— avendo previsto che i dipendenti di un'impresa straniera di servizi di sicurezza privata debbano ottenere una nuova specifica autorizzazione in Spagna, quand'anche abbiano già ottenuto un'analoga autorizzazione nello Stato membro di stabilimento della detta impresa, e che le professioni del settore della sicurezza privata non siano assoggettate al regime comunitario di riconoscimento delle qualifiche professionali,

— ha violato gli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 43 CE e 49 CE nonché delle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE;

2) condannare il Regno di Spagna alle spese.

29. Durante la fase scritta dinanzi alla Corte la Commissione ha desistito, con memoria depositata il 3 maggio 2004, dall'azione per

quanto riguarda la prima censura all'epoca formulata in merito alla nazionalità delle imprese di vigilanza ovvero alla cittadinanza dei loro dipendenti.

30. Di conseguenza ora la Commissione chiede che la Corte voglia

1) dichiarare che il Regno di Spagna,

— avendo stabilito che le imprese di servizi di sicurezza privata debbono, nell'ambito delle disposizioni relative alla registrazione di imprese straniere:

a) essere persone giuridiche in tutti i casi di cui trattasi,

b) possedere un determinato capitale sociale, indipendentemente dal fatto che siano sottoposte o no agli stessi obblighi nel loro paese di stabilimento,

c) depositare una cauzione presso la *Caja General de Depósitos*, a prescindere dall'eventuale pagamento di una cauzione nello Stato membro di origine,

d) avere un numero minimo di dipendenti;

— avendo previsto che i dipendenti di un'impresa straniera di servizi di sicurezza privata debbano ottenere una nuova specifica autorizzazione in Spagna, quand'anche abbiano già ottenuto un'analoga autorizzazione nello Stato membro di stabilimento della detta impresa, e che le professioni del settore della sicurezza privata non siano assoggettate al regime comunitario di riconoscimento delle qualifiche professionali,

— ha violato gli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 43 CE e 49 CE nonché delle direttive 89/48 e 92/51;

2) condannare il Regno di Spagna alle spese.

31. Il Regno di Spagna chiede che la Corte voglia

1) respingere il ricorso,

2) condannare la Commissione alle spese.

Esso ha reiterato le conclusioni sopra riportate anche dopo la parziale rinuncia agli atti da parte della Commissione.

V — Sulla ricevibilità del ricorso

32. Prima di poter esaminare le diverse censure formulate dalla Commissione nel merito, sorge anzitutto la questione della ricevibilità del ricorso.

33. In conformità dell'art. 21, primo comma, dello statuto della Corte e dell'art. 38, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte, ogni ricorso deve contenere l'oggetto della controversia e un'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Per quanto riguarda un ricorso nell'ambito del procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, ciò significa, secondo giurisprudenza costante, che la Commissione è tenuta a indicare le censure esatte sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi, nonché, quanto meno sommariamente, gli elementi di diritto e di fatto sui quali dette censure si fondano [18].

Sulla redazione delle conclusioni del ricorso in linea generale

34. Nel caso di specie la Commissione chiede sommariamente che la Corte dichiari che il Regno di Spagna, avendo imposto determinate condizioni alle imprese di vigilanza private e ai loro dipendenti, «ha violato gli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 43 CE e 49 CE nonché delle direttive 89/48 e 92/51». Vero è che dette condizioni vengono poi elencate in dettaglio, tuttavia dalle conclusioni della Commissione di per sé non emerge chiaramente [19] con quale delle censure formulate si faccia valere la violazione degli artt. 43 CE e 49 CE, né quale delle censure si riferisca alla violazione delle direttive 89/48 e 92/51. Così redatte, le conclusioni del ricorso sono particolarmente prive di chiarezza e trasparenza.

35. Solo ove si leggano le conclusioni della Commissione in relazione alla corrispondente motivazione e le si interpretino alla luce di quest'ultima, emerge che la Commissione fa valere una violazione degli artt. 43 CE e 49 CE solo con le prime cinque censure rimaste, mentre, per contro, unicamente l'attuale sesta e ultima censura [20] si riferisce a una violazione delle direttive 89/48 e 92/51 [21]. Pertanto, nonostante la presenta-

18 — Sentenze 29 novembre 2001, Commissione/Italia (citata alla nota 13, punto 20); 23 ottobre 1997, causa C-375/95, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-5981, punto 35, prima frase); 31 marzo 1992, causa C-52/90, Commissione/Danimarca (Racc. pag. I-2187, punto 17), nonché 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-4747, punto 28).

19 — Le conclusioni della ricorrente sono riprodotte al paragrafo 30 delle presenti conclusioni.

20 — Ultima frase del secondo trattino, sub 1, delle conclusioni nel ricorso della Commissione, come modificato (riprodotte al paragrafo 30 delle presenti conclusioni).

21 — Ai punti 25-60 del ricorso si fa unicamente riferimento agli artt. 43 CE e 49 CE, mentre ai punti 61-71 si menzionano esclusivamente le due direttive.

zione confusa, è possibile ricondurre le singole censure agli artt. 43 CE e 49 CE, da un lato, nonché alle direttive 89/48 e 92/51, dall'altro. Alla luce della presentazione generale delle conclusioni del ricorso, non si configurano quindi, in definitiva — nonostante la confusione con cui sono redatte —, dubbi legittimi in merito alla ricevibilità.

Sulla sesta censura nello specifico

36. Tuttavia sorgono dubbi in merito alla ricevibilità a un successivo e più attento esame della sesta e ultima censura. Infatti, con questa censura la Commissione fa valere sia una violazione della direttiva 89/48 sia una violazione della direttiva 92/51.

37. In linea di principio, è ben possibile che uno Stato membro violi nel contempo le due direttive [22]. Tuttavia, affinché la Corte statuisca in tal senso, la Commissione dovrebbe dimostrare concretamente nel ricorso proposto in quale misura la situazione giuridica o l'applicazione del diritto violi nel contempo le due direttive nello Stato membro citato [23]. Infatti, anche se le due direttive sono collegate da uno stretto nesso, si basano sugli stessi principi e le relative disposizioni si equivalgono [24], tanto da creare un regime generale di riconoscimento reciproco di qualifiche professionali, ciascuna di esse presenta tuttavia un ambito di applicazione differente: se la direttiva 89/48 riguarda diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni, la direttiva 92/51 verte in sostanza su titoli con cui è sancito un periodo di formazione più breve.

38. Pertanto, in un ricorso proposto in forza dell'art. 226, secondo comma, CE non è sufficiente menzionare sic et simpliciter, contemporaneamente, le direttive 89/48 e 92/51 e sostenere, in maniera generica, una violazione di entrambe. Tuttavia, nel caso di specie la Commissione ha più volte operato proprio in tal modo [25].

39. Nel suo ricorso la Commissione non ha esposto argomenti che lasciassero pensare che le qualifiche da dimostrare, se del caso, da parte del personale addetto alla sorveglianza e degli investigatori privati in Spagna presuppongano un'istruzione superiore perlomeno triennale o rientrino, in altro modo, nell'ambito di applicazione della direttiva

22 — Basti vedere, di recente, sentenze 14 ottobre 2004, causa C-55/03, Commissione/Spagna (non pubblicata nella Raccolta, punto 33), e 20 gennaio 2005, causa C-198/04, Commissione/Francia (non pubblicata nella Raccolta, punto 11).

23 — Così, verosimilmente, anche sentenza Commissione/Spagna (cit. alla nota 22, segnatamente punto 29).

24 — V. il quinto 'considerando' della direttiva 92/51.

25 — V., per esempio, il precedente ricorso della Commissione nella causa Commissione/Paesi Bassi (sentenza cit. alla nota 6, punto 12, ultimo trattino).

89/48. Ne consegue che, fin dall'inizio, non è chiaro in quale misura il Regno di Spagna abbia violato la direttiva citata. Quindi, nella parte in cui viene contestata una violazione della direttiva 89/48, il ricorso proposto dalla Commissione non contiene un'esposizione sufficiente delle circostanze di fatto e di diritto su cui poggia la censura formulata [26].

40. Pertanto, in sintesi, il ricorso proposto dalla Commissione dev'essere dichiarato irricevibile nella parte in cui esso contesta una violazione della direttiva 89/48. Per il resto, nonostante la scarsa chiarezza, la ricevibilità del ricorso non solleva dubbi fondati.

VI — Sulla fondatezza del ricorso

41. Quanto alle restanti censure formulate dalla Commissione, la prima censura e, in parte, la seconda e la quinta riguardano problemi che la Corte ha già affrontato in passato [27]. Per contro, censure come la terza, quarta e sesta, di per sé, non sono ancora state oggetto di sentenze della Corte.

A — *Osservazioni preliminari*

Sulla distinzione tra libera prestazione dei servizi e libertà di stabilimento

42. Il presente procedimento per inadempimento prende le mosse da attività autonome di servizi di vigilanza privati e di agenzie investigative fornite in Spagna a titolo oneroso da imprese con sede in altri Stati membri. Qualora siffatte attività abbiano carattere temporaneo, vale a dire non si inseriscano in modo stabile e continuativo nell'economia spagnola, esse rientrano nella libera prestazione dei servizi (artt. 49 CE e 50 CE, in combinato disposto con gli artt. 48 CE e 55 CE), altrimenti — per esempio in caso di costituzione di succursali e filiali — è applicabile la libertà di stabilimento (art. 43 CE, in combinato disposto con l'art. 48 CE) [28].

26 — Per quanto riguarda invece la direttiva 92/51, nel ricorso la Commissione ha sostenuto — ancorché in forma estremamente concisa — che, a suo avviso, le attività svolte da imprese di vigilanza e investigatori privati costituiscono in Spagna professioni regolamentate, che per dette professioni è necessario possedere qualifiche e che, tuttavia, manca una norma di riconoscimento ai sensi della direttiva in questione. Il requisito minimo di un ricorso regolare è in tal modo stato soddisfatto. Tutte le restanti questioni riguardano la fondatezza.

27 — Per quanto riguarda le prime due censure, v. in particolare sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punti 41-44 e 53-57), e in merito alla quinta censura, v. in particolare, sentenza Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 6, punti 17-20 e 31); analogamente, v. anche sentenze Commissione/Belgio (cit. alla nota 3, punti 35-38) e Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punti 60 e 61).

28 — Per quanto riguarda la distinzione tra libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, v. in particolare sentenze 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punti 25-28), e 11 dicembre 2003, causa C-215/01, Schnitzer (Racc. pag. I-14847, punti 27-33), nonché sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punti 24-27).

Sulla mancanza di armonizzazione a livello comunitario

43. Il Regno di Spagna difende le sue misure legislative, regolamentari e amministrative, oggetto di censura da parte della Commissione, facendo ogni volta riferimento alla mancanza di armonizzazione a livello comunitario e sottolinea che, per questo motivo, in Spagna potrebbero valere requisiti più rigorosi rispetto ad altri Stati membri.

44. A questo riguardo è d'uopo rilevare che le libertà fondamentali poggiano sul principio del riconoscimento reciproco. Il riconoscimento reciproco non presuppone affatto la creazione da parte del legislatore comunitario di standard comuni per un determinato settore economico, anzi si applica anche e in special modo a settori *privi* di armonizzazione, ai quali, quindi, non si applicano neppure standard minimi comuni [29].

45. In assenza di standard comuni, gli Stati membri sono bensì autorizzati, in linea di principio, a stabilire condizioni sostanziali nonché requisiti procedurali relativi a un'attività come quella svolta dal personale di imprese di vigilanza private. A questo riguardo essi possono altresì prendere in considerazione gradi di protezione differenti [30]. Tuttavia, essi devono sempre esercitare questa facoltà nel rispetto della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento [31], il che implica la necessità di tener conto dei requisiti soddisfatti dal personale di vigilanza straniero già nel rispettivo paese d'origine [32].

Sulle deroghe di cui agli artt. 45 CE e 46 CE

46. Nei limiti in cui il Regno di Spagna collega l'attività svolta da imprese di vigilanza private alle deroghe della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico nonché dell'esercizio dei pubblici poteri, è già stato chiarito che gli artt. 45, n. 1, CE e 46, n. 1, CE non si applicano a casi come quello di specie [33].

29 — V. giurisprudenza costante a partire dalla sentenza «Cassis de Dijon», 20 febbraio 1979, causa 120/78, Rewe (Racc. pag. 649, punto 8). V., di recente, per esempio, sentenza 11 marzo 2004, causa C-496/01, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2351, punto 55, con ulteriori rinvii). In tal senso, v. anche sentenza 9 marzo 1999, causa C-212/97, Centros (Racc. pag. I-1459, punto 28).

30 — Il solo fatto che uno Stato membro imponga norme meno severe di quelle imposte da un altro Stato membro non significa che queste ultime siano sproporzionate e perciò incompatibili con il diritto comunitario; v. sentenze 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments (Racc. pag. I-1141, punto 51); 12 dicembre 1996, causa C-3/95, Reisebüro Brode (Racc. pag. I-6511, punto 42); 1° febbraio 2001, causa C-108/96, Mac Quen e a. (Racc. pag. I-837, punti 33 e 34), e 11 luglio 2002, causa C-294/00, Gräbner (Racc. pag. I-6515, punti 46 e 47).

31 — Sentenza 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten (Racc. pag. I-7919, punto 31) e sentenza Commissione/Francia (cit. alla nota 29, punto 55).

32 — Sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. pag. I-4221, punto 15) e 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst (Racc. pag. I-3803, punto 16), nonché sentenza Corsten (cit. alla nota 31, punto 35).

33 — Sentenze Commissione/Spagna (cit. alla nota 2, punti 37-39 e 42 nonché 45 e 46), Commissione/Belgio (cit. alla nota 3, punti 24-26 e 28-30), e Commissione/Italia (cit. alla nota 4, punti 20-22).

B — *Sulla prima censura: incompatibilità dell'obbligo di organizzarsi quale persona giuridica con gli artt. 43 CE e 49 CE*

47. La prima censura formulata dalla Commissione verte sull'obbligo imposto in Spagna alle imprese di vigilanza private di organizzarsi quali persone giuridiche in una delle quattro forme di cui all'art. 7, n. 1, lett. a), della legge sui servizi di vigilanza [34].

48. Il requisito secondo il quale gli operatori di vigilanza privata devono essere costituiti come persona giuridica è tale da ostacolare le attività dei prestatori transfrontalieri stabiliti in Stati membri diversi dalla Spagna, dove essi forniscono legalmente servizi analoghi. Un requisito del genere esclude infatti ogni possibilità per un prestatore transfrontaliero che sia persona fisica di fornire in Spagna servizi di vigilanza privata e costituisce, pertanto, una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE [35].

49. Un siffatto requisito costituisce inoltre una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 43 CE. Esso, infatti, impedisce agli operatori economici di altri Stati membri che siano persone fisiche di creare un altro centro di attività in Spagna [36].

50. Al fine di motivare le restrizioni citate, il Regno di Spagna rinvia alla tutela dei destinatari della prestazione e del resto della popolazione. A tale scopo sarebbe necessario che le imprese di vigilanza private soddisfacessero particolari requisiti per quanto riguarda la detenzione di armi, la comunicazione interna all'impresa nonché la formazione e l'aggiornamento del personale addetto alla sorveglianza, per esempio sotto forma di regolari esercitazioni di tiro.

51. Tuttavia, secondo costante giurisprudenza, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato CE sono ammissibili solo se soddisfano quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da motivi imperativi di interesse generale, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo [37].

34 — V. supra, paragrafo 13 delle presenti conclusioni.

35 — Sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 41).

36 — Sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 42); v. anche sentenze 12 luglio 1984, causa 107/83, Klopp (Racc. pag. 2971, punto 19), e 7 luglio 1988, causa 143/87, Stanton (Racc. pag. 3877, punto 11).

37 — V. sentenze Gebhard (cit. alla nota 28, punto 37), Corsten (cit. alla nota 31, punto 39), e Schnitzer (cit. alla nota 28, punto 35), nonché sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punto 32) e 21 aprile 2005, causa C-140/03, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3177, punto 34).

52. Nel caso di specie, l'obbligo di organizzarsi quale persona giuridica già non è idoneo a garantire il conseguimento degli scopi perseguiti. Come osserva a ragione la Commissione, la scelta della forma giuridica di un'impresa può ripercuotersi sulle possibilità di controllo interne dei suoi soci, nonché sugli interessi finanziari di soci e terzi. Per contro, nessuno degli aspetti fatti valere nel caso di specie dal Regno di Spagna per quanto riguarda la tutela dei destinatari delle prestazioni e del resto della popolazione dipende dalla forma giuridica dell'impresa di cui trattasi. A questo proposito, infatti, determinante è esclusivamente il fatto che l'impresa interessata, in particolare le persone fisiche ivi operanti, soddisfino concretamente i requisiti stabiliti per i servizi di vigilanza; per esempio, per l'utilizzo e la detenzione di armi si devono rispettare determinate regole, la comunicazione interna all'impresa deve tener conto, se del caso, della natura rischiosa delle attività svolte, e il personale di vigilanza deve partecipare ai necessari corsi di formazione. A questo riguardo il Regno di Spagna, cui spetterebbe l'onere della prova per quanto concerne l'esistenza di una deroga alle libertà fondamentali di cui trattasi, non ha dedotto alcun motivo da cui emerga che una persona giuridica può soddisfare requisiti di tal genere meglio, per esempio, di una ditta individuale.

53. Pertanto, la prima censura deve essere accolta.

C — *Sulla seconda e terza censura: incompatibilità dell'obbligo di avere un determinato capitale sociale e di versare una data cauzione con gli artt. 43 CE e 49 CE*

54. La seconda e terza censura della Commissione vertono sul fatto che, per ottenere un'autorizzazione in Spagna ad esercitare attività in taluni settori, le imprese di vigilanza private devono avere un capitale sociale minimo di entità stabilita e versare presso la *Caja General de Depósitos* spagnola una cauzione di importo altrettanto specificato.

Sulla seconda censura: capitale sociale minimo

55. Il requisito di un capitale sociale minimo, scaglionato in base al tipo e all'ambito geografico dell'attività, è tale da ostacolare le attività transfrontaliere dei prestatori stabiliti in Stati membri diversi dalla Spagna, nei quali già forniscono legalmente servizi analoghi. Infatti, i prestatori stranieri che hanno un capitale sociale inferiore all'importo minimo richiesto in Spagna non possono prestare i loro servizi in questo Stato. Tale requisito costituisce una restrizione alla libera prestazione di servizi ai sensi dell'art. 49 CE [38].

38 — V. sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 53).

56. Inoltre, un requisito del genere costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento ai sensi dell'art. 43 CE [39]. Esso, infatti, impedisce a un operatore economico comunitario avente un capitale sociale inferiore all'importo minimo richiesto in Spagna per lo svolgimento dell'attività in questione di costituire una filiale o una succursale in tale Stato.

57. Come la Corte ha già dichiarato, la tutela dei creditori non può giustificare un requisito del genere, in quanto esistono altri mezzi per conseguire in maniera altrettanto efficace un tale obiettivo, che limitano in minor misura la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento, quali la prestazione di una garanzia [40] o la stipulazione di un contratto di assicurazione [41].

58. Le stesse considerazioni sono applicabili per analogia anche all'argomento dedotto dal Regno di Spagna, secondo cui il capitale sociale minimo fungerebbe da cauzione supplementare per i destinatari delle prestazioni e sarebbe inoltre funzionale alla tutela degli interessi del resto della popolazione. Anche a questo proposito è d'uopo rilevare che la prestazione di una garanzia o la stipulazione di un contratto di assicurazione sarebbero sufficienti e limiterebbero in minor misura gli imprenditori di altri Stati membri.

59. È invero possibile che — come sostiene il Regno di Spagna a sua difesa — in singoli casi non si riesca a conseguire una copertura assicurativa adeguata. Tuttavia, in siffatte circostanze, le imprese di vigilanza private di cui trattasi hanno sempre la possibilità di depositare una cauzione. In ogni caso, la normativa spagnola va oltre quanto necessario per il raggiungimento degli scopi perseguiti, prescrivendo in maniera imperativa la prova di un determinato capitale sociale minimo, senza ammettere altri mezzi in alternativa, quali per esempio contratti di assicurazione o prestazioni di garanzie.

60. Pertanto, la seconda censura dev'essere accolta.

Sulla terza censura: prestazione di garanzie

61. Per quanto riguarda il requisito, menzionato in precedenza, di una prestazione di garanzia, occorre parimenti osservare che esso costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento (artt. 49 CE ovvero, rispettivamente, 43 CE), in quanto rende più onerosa, e quindi scoraggia, la prestazione di servizi in Spagna da parte di imprese di vigilanza private di altri Stati membri ovvero la costituzione di filiali o succursali nel paese in questione.

39 — Sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 54), e sentenza 30 settembre 2003, causa C-167/01, Inspire Art (Racc. pag. I-10155, punti 100 e 101).

40 — A questo riguardo, v. anche le osservazioni riportate ai paragrafi 61-65 delle presenti conclusioni.

41 — Sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 55).

62. Sorge pertanto la questione se tale restrizione sia giustificata. A questo riguardo è d'uopo rilevare che la Corte ha già riconosciuto espressamente come il requisito della prestazione di una garanzia sia un mezzo meno drastico per la tutela dei creditori rispetto alla determinazione di un capitale sociale minimo [42].

63. Conformemente alla normativa spagnola controversa, la prestazione di una garanzia assicura in particolare, per esempio, la possibilità di riscuotere sanzioni pecuniarie irrogate per violazioni di leggi da parte di imprese di vigilanza private. In definitiva, si tratta quindi della tutela di organismi pubblici spagnoli quali creditori di eventuali sanzioni.

64. La Commissione non contesta in generale il requisito di una siffatta prestazione di garanzia, bensì unicamente la circostanza che questa debba essere depositata presso la *Caja General de Depósitos* spagnola. La normativa spagnola, disponendo che il deposito della cauzione deve in ogni caso essere effettuato presso un determinato organismo *spagnolo*, fa sì che non sia possibile tener conto di garanzie prestate in altri Stati membri, segnatamente nello Stato di provenienza dell'impresa di vigilanza privata.

65. Un requisito del genere va oltre quanto necessario per la tutela dei creditori. È certamente legittimo che le autorità dello Stato ospitante esaminino se la garanzia depositata nello Stato di provenienza *sia di entità sufficiente* a garantire la tutela dei creditori anche nello Stato ospitante. Tuttavia non è giustificabile che a priori non si tenga conto di siffatte garanzie o che si esiga il deposito di una garanzia a parte, supplementare, per lo Stato membro in cui l'impresa intende operare.

66. Vero è che, per il futuro, il Regno di Spagna si è dichiarato disposto ad ammettere garanzie depositate anche presso altri istituti di credito comunitari, ma tale dichiarazione è intervenuta solo dopo la scadenza dei termini stabiliti dalla Commissione [43]. Tuttavia, 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 [44]. La Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi [45]. Per scrupolo di completezza, vorrei altresì far notare che, per far venir meno una violazione del Trattato, occorrerebbero disposizioni legislative vin-

42 — Sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 55). Similmente, v. anche sentenza 7 maggio 1998, causa C-350/96, Clean Car Autoservice (Racc. pag. I-2521, punto 36).

43 — Lettere del governo spagnolo alla Commissione 15 novembre 2000, 9 luglio 2001 e 19 giugno 2002. Tuttavia il governo spagnolo continua a esigere che le imprese di vigilanza private depositino ogni volta in Spagna una garanzia specifica per l'attività svolta.

44 — Costante giurisprudenza; v., tra l'altro, sentenze 16 gennaio 2003, causa C-63/02, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-821, punto 11); 16 dicembre 2004, causa C-313/03, Commissione/Italia (non pubblicata nella Raccolta, punto 9), e 14 aprile 2005, causa C-341/02, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2733, punto 33).

45 — Sentenze 18 novembre 2004, causa C-482/03, Commissione/Irlanda (non pubblicata nella Raccolta, punto 11), e Commissione/Germania (cit. alla nota 44, punto 33).

colanti mentre semplici prassi amministrative (nuove), per loro natura modificabili a piacimento dall'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del Trattato CE [46].

67. Pertanto, anche la terza censura è fondata.

D — *Sulla quarta censura: incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE dell'obbligo di avere un numero minimo di dipendenti*

68. La quarta censura formulata dalla Commissione verte sul fatto che i punti I.4.1, lett. b), I.4.2, lett. b), e I.5.2, lett. a), dell'allegato al regolamento sui servizi di vigilanza dispongono, per le attività ivi citate in relazione al trasporto di valori, merci pericolose o sostanze esplosive, un numero minimo di sorveglianti, e anche per l'installazione e la manutenzione di dispositivi di allarme e sistemi di sicurezza viene prescritto un numero minimo di tecnici.

69. Nella motivazione del suo ricorso [47] la Commissione fa inoltre valere l'incompatibilità con l'art. 49 CE del requisito, imposto dalla Spagna, di disporre di un numero minimo di veicoli blindati per il trasporto di merci pericolose e oggetti di valore. Tuttavia, poiché al riguardo essa non chiede, in modo evidente [48], di dichiarare una violazione da parte del Regno di Spagna, questo punto non viene ulteriormente approfondito in prosieguo e l'esame della quarta censura si limita esclusivamente al requisito del numero minimo di dipendenti.

70. Per quanto attiene al già citato numero minimo di dipendenti, si configura una restrizione alla libera prestazione dei servizi (art. 49 CE), in quanto in tal modo i servizi di vigilanza privati stranieri dotati di meno personale non potrebbero offrire prestazioni di servizi sul mercato spagnolo. Inoltre per le imprese di vigilanza private straniere, dato il numero minimo di dipendenti, la costituzione di succursali o filiali in Spagna viene resa più onerosa e, quindi, scoraggiata; ne risulta una restrizione alla libertà di stabilimento (art. 43 CE).

71. A mio parere, queste restrizioni sono giustificate nella misura in cui si applicano al *trasporto di sostanze esplosive*. In mancanza

46 — V., tra l'altro, sentenze 9 marzo 2000, causa C-358/98, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1255, punto 17), e Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 6, punto 19).

47 — Punti 51-55 del ricorso proposto dalla Commissione.

48 — V. a questo proposito le conclusioni del ricorso della Commissione, riprodotte al paragrafo 30 delle presenti conclusioni.

di armonizzazione a livello comunitario, infatti, gli Stati membri continuano a disporre di un margine discrezionale per quanto riguarda il grado di tutela che intendono ottenere nel proprio territorio [49]. Nel caso di specie il Regno di Spagna evidenzia in maniera convincente i rischi per la collettività che possono derivare dal trasporto di sostanze esplosive, non da ultimo in relazione a un'accresciuta minaccia di terrorismo, in particolare in Spagna. Ne consegue che, in tale Stato, il trasporto di sostanze esplosive non può essere effettuato solo da una persona, bensì occorrono almeno due sorveglianti [50], e che il personale che si occupa del trasporto deve disporre di talune nozioni in relazione a siffatte sostanze. La Commissione non ha confutato in modo sufficientemente circostanziato questo argomento. Pertanto, a questo riguardo la quarta censura va respinta.

72. Vero è che anche in tutti gli *altri ambiti* il legislatore spagnolo dispone di un margine discrezionale per quanto riguarda il grado di tutela da raggiungere in Spagna. Tuttavia spetterebbe al Regno di Spagna, cui compete l'onere della prova in relazione all'esistenza di deroghe alle libertà fondamentali di cui trattasi, dimostrare concretamente che i numeri minimi attualmente vigenti in Spagna per il personale siano atti al conseguimento di questo grado di tutela e non vadano oltre quanto necessario per il conseguimento dello scopo in questione. Nella fattispecie non sono stati dedotti elementi di prova al riguardo. Al contrario, il Regno di Spagna si è persino dichiarato disposto a ridurre i numeri minimi citati per il personale rispettivamente del 50 %. Con ciò esso ammette implicitamente che i requisiti attualmente posti dalla normativa spagnola non sono necessari per conseguire lo scopo perseguito, vale a dire il livello di sicurezza voluto nel trasporto di oggetti di valore e merci pericolose nonché nell'installazione e manutenzione di dispositivi di allarme e sistemi di sicurezza.

73. Del resto, spetterebbe altresì al Regno di Spagna dimostrare concretamente in quale misura i numeri minimi previsti in futuro per il personale, ridotti del 50 %, possano essere giustificati per ragioni imperative di interesse generale. Tuttavia, ai fini del presente procedimento per inadempimento l'esame di questo punto può essere tralasciato, in quanto 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. La Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi [51], né tanto meno possono essere sufficienti meri annunci di modifiche future delle disposizioni nazionali.

74. In conclusione, la quarta censura deve quindi essere accolta in quanto alle imprese di vigilanza private straniere in Spagna è

49 — V. a questo riguardo paragrafo 45 delle presenti conclusioni e giurisprudenza citata alla nota 30, secondo cui il fatto che in diversi Stati membri valgano norme aventi un grado di rigore diverso non significa che quelle più rigorose siano sproporzionate e perciò incompatibili con il diritto comunitario.

50 — Il punto I.4.2, lett. b), dell'allegato del regolamento sui servizi di vigilanza dispone che ciascun veicolo destinato al trasporto di sostanze esplosive abbia un equipaggio di almeno due sorveglianti con un'adeguata specializzazione.

51 — V. a questo riguardo il paragrafo 66 delle presenti conclusioni e la giurisprudenza costante ivi citata.

richiesto un numero minimo di dipendenti per operare nel settore del trasporto di oggetti di valore e merci pericolose o in quello dell'installazione e della manutenzione di dispositivi di allarme e sistemi di sicurezza.

E — *Sulla quinta censura: incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE dell'obbligo di conseguire in Spagna un'autorizzazione specifica per l'attività svolta dal personale di vigilanza*

75. Con la quinta censura la Commissione contesta il fatto che i dipendenti di un'impresa di vigilanza privata di un altro Stato membro devono avere un'autorizzazione amministrativa specifica per l'attività svolta in Spagna, quand'anche abbiano già ottenuto un'analoga autorizzazione nello Stato di stabilimento.

76. La giurisprudenza ha già chiarito che una normativa nazionale che subordina l'esercizio di talune prestazioni di servizi da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro al conseguimento di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi [52]. Parimenti, il requisito di un permesso per i dipendenti di un'impresa costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi da parte di questa impresa [53]. Inoltre, per imprese di vigilanza straniere può anche risultare più onerosa la costituzione in Spagna, per esempio, di una filiale o di una succursale se sono tenute a ottenere un'autorizzazione amministrativa per il personale di vigilanza assunto; ne consegue che la normativa spagnola costituisce altresì una restrizione alla libertà di stabilimento.

77. Secondo una giurisprudenza costante, i provvedimenti nazionali che possono ostacolare o scoraggiare l'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato CE sono ammissibili solo se soddisfano quattro condizioni: essi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificati da ragioni imperative di interesse pubblico, essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo [54].

52 — V. per esempio sentenze Säger (cit. alla nota 32, punto 14), Vander Elst (cit. alla nota 32, punto 15), Commissione/Belgio (cit. alla nota 3, punto 35), Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 60), e Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 6, punto 17).

53 — Sentenza Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 6, punti 17, 18 — ultima frase — e 20), in cui veniva in esame la necessità di chiedere un'autorizzazione per il *personale dirigente* di servizi di vigilanza privati; per quanto riguarda gli altri dipendenti di un'impresa, v. anche sentenze Vander Elst (cit. alla nota 32, punto 15) e 21 ottobre 2004, causa C-445/03, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-10191, punti 23, 24 e 30).

54 — V. a questo riguardo la giurisprudenza citata alla nota 37.

78. Come ho già osservato in altre occasioni, non esistono, considerati i rischi specifici connessi con l'attività di servizi di vigilanza privati, riserve di principio circa l'esigenza di un sistema di controllo preventivo di tali imprese e dei relativi dipendenti da parte di organi statali. Un siffatto controllo può avvenire mediante una procedura di autorizzazione amministrativa [55]. Questo punto non sembra controverso tra la Commissione e il Regno di Spagna.

79. Non vi è tuttavia unanimità sulla misura in cui le autorità dello Stato ospitante dovrebbero tener conto delle prescrizioni cui i dipendenti dell'impresa di vigilanza già sono soggetti nello Stato di provenienza. La soluzione di detta questione presuppone un esame diversificato a seconda, soprattutto, che venga in esame la libertà di stabilimento (art. 43 CE) o la libera prestazione dei servizi (art. 49 CE).

80. Per esempio, non è possibile esigere da un *prestatore di servizi* operante solo temporaneamente in un altro Stato membro l'osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento nel detto Stato, perché altrimenti si priverebbe la libera prestazione di servizi di qualsiasi effetto utile [56]. Una restrizione alla libera prestazione dei servizi può essere giustificata solo qualora un interesse legittimo non sia già tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato di provenienza [57].

81. Quindi, qualora per il personale di vigilanza di un'impresa di vigilanza privata sia già stata conseguita un'autorizzazione amministrativa nello Stato di provenienza, la libera prestazione dei servizi obbliga lo Stato ospitante a tenerne conto. Una nuova procedura di autorizzazione amministrativa nello Stato ospitante può ancora essere giustificata, in via eccezionale, solo se l'esame già effettuato nello Stato di provenienza sul personale di vigilanza dell'impresa di vigilanza non aveva in sostanza natura equivalente [58].

82. Imponendo al personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza di conseguire, sempre e senza eccezioni, l'autorizzazione di un'autorità *spagnola* per poter operare in Spagna, la normativa spagnola esclude che si tenga conto degli

55 — V. a questo riguardo paragrafi 32-34 e 44 delle conclusioni da me presentate il 22 giugno 2004 nella causa Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 6). In via analoga, per esempio, sentenza Commissione/Francia (cit. alla nota 29, punto 70), in cui si riconosce che la tutela della collettività in ambiti sensibili — ivi: salute e garanzia della qualità delle prestazioni mediche — può giustificare controlli preventivi sotto forma di procedure di autorizzazione.

56 — Sentenze Säger (citata alla nota 32, punto 13), Vander Elst (citata alla nota 32, punto 17), e Corsten (citata alla nota 31, punto 43).

57 — Sentenza Corsten (cit. alla nota 31, punto 35, con ulteriori rimandi); in tal senso, v. anche sentenze Commissione/Francia (cit. alla nota 29, punto 71) e Commissione/Lussemburgo (cit. alla nota 53, punto 35).

58 — V. a questo riguardo anche paragrafi 38 e 53 delle conclusioni da me presentate il 22 giugno 2004 nella causa Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 5).

obblighi ai quali il personale di vigilanza è già assoggettato in altri Stati membri, e viola quindi la libera prestazione dei servizi [59].

83. Per contro, nel caso dello *stabilimento* in un altro Stato membro, per esempio mediante costituzione di una filiale o di una succursale, un'impresa deve, di regola, soddisfare le stesse condizioni cui sono soggetti anche i cittadini dello Stato ospitante [60]. Un'impresa di vigilanza privata stabilita in Spagna deve dunque ottenere, di regola, le autorizzazioni ivi necessarie per accedere all'attività ed esercitarla, inclusi, per esempio, i permessi necessari per il personale addetto alla sorveglianza da essa impiegato in Spagna. Quanto precede presuppone evidentemente che le disposizioni di cui trattasi devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale, essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo [61].

84. Nel caso di specie non sorgono dubbi di principio in relazione alla giustificazione di una procedura di autorizzazione amministrativa. Tuttavia, è ipotizzabile che un'impresa di vigilanza privata straniera che costituisce una filiale o una succursale in Spagna abbia intenzione di impiegare in tale paese personale di vigilanza straniero (o abilitato all'estero). Allora la libertà di stabilimento impone allo Stato ospitante di tener conto, nell'ambito della procedura per il rilascio dei relativi permessi, dei requisiti già soddisfatti dai membri del personale di vigilanza nei rispettivi paesi di provenienza, e di esaminarli ai fini dell'equivalenza [62]. Quindi, se nello Stato di provenienza della persona in questione è già stato constatato, in un procedimento sostanzialmente equiparabile, che essa soddisfa le condizioni per le attività in questione, l'impresa interessata deve poter appellarsi a tale circostanza anche in Spagna [63].

85. La normativa spagnola, non consentendo di tener conto dei requisiti che i singoli membri del personale di vigilanza soddisfano già nel rispettivo Stato di provenienza, viola quindi la libertà di stabilimento [64].

86. Anche tenuto conto dei rischi specifici connessi con le attività svolte da imprese di vigilanza private, la situazione giuridica spagnola, così come si configura, non può

59 — In tal senso, v. sentenza Commissione/Belgio (cit. alla nota 3, punto 38); analogamente, v. sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 66).

60 — Sentenza Gebhard (cit. alla nota 28, punto 36, prima frase).

61 — V. paragrafo 77 delle presenti conclusioni.

62 — In tal senso — in riferimento alle qualifiche professionali — la giurisprudenza costante; v. sentenze 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. pag. I-2357, punti 16 e segg.); 16 maggio 2002, causa C-232/99, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-4235, punto 21); 13 novembre 2003, causa C-313/01, Morgenbesser (Racc. pag. I-13467, punto 57), e 7 ottobre 2004, causa C-255/01, Markopoulos e a. (Racc. pag. I-9077, punto 63). Per quanto riguarda i requisiti relativi alla procedura, v. anche sentenza Kraus (cit. alla nota 37, punti 38-41).

63 — V. a questo riguardo anche paragrafo 53 delle conclusioni da me presentate il 22 giugno 2004, causa Commissione/Paesi Bassi (cit. alla nota 5).

64 — In tal senso, v. sentenza Commissione/Belgio (cit. alla nota 3, punto 38); analogamente, sentenza Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 66).

quindi essere giustificata. Essa va oltre quanto necessario per il conseguimento dello scopo perseguito, vale a dire garantire un controllo rigoroso del personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza [65].

87. Pertanto, la quinta censura dev'essere accolta.

F — *Sulla sesta censura: violazione delle direttive 89/48 e 92/51 per mancato riconoscimento delle formazioni professionali*

88. Come illustrato in precedenza [66], la sesta censura formulata dalla Commissione è ammissibile solo in quanto riguarda la direttiva 92/51.

89. Con quest'ultima censura la Commissione fa valere che nelle disposizioni spagnole in materia di riconoscimento di titoli professionali stranieri non figurano né in generale i settori dei servizi di vigilanza privati né l'attività di investigatore privato, anche se, conformemente alle leggi spagnole, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività in un'impresa privata di vigilanza è subordinata a diverse conoscenze e attitudini e per la professione di investigatore privato è necessario un diploma specifico. In tal modo il Regno di Spagna sarebbe venuto meno all'obbligo di recepimento della direttiva 92/51.

Sull'attività del personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza

90. L'applicabilità della direttiva 92/51 presuppone innanzi tutto che l'attività svolta dal personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza sia una *professione regolamentata*.

91. Ai sensi dell'art. 1, lett. e), in combinato disposto con la lett. f), della direttiva 92/51, per professione regolamentata si intende l'attività o l'insieme delle attività professionali le cui modalità di accesso o di esercizio siano direttamente o indirettamente disciplinate da norme giuridiche, cioè da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative. L'accesso a una professione o l'esercizio della medesima deve quindi considerarsi direttamente disciplinato da norme giuridiche qualora disposizioni di legge, di regolamento o amministrative dello Stato membro ospitante istituiscano un regime che produce l'effetto di riservare espressamente tale attività professionale alle persone che

65 — Nello stesso senso, sentenze Commissione/Belgio (cit. alla nota 3, punti 35-38), e Commissione/Portogallo (cit. alla nota 5, punto 66).

66 — Paragrafi 32-40 delle presenti conclusioni.

soddisfano talune condizioni e di vietare l'accesso a quelle che non le soddisfino [67].

92. L'art. 53 del regolamento sui servizi di vigilanza esige che i membri del personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza, inter alia, siano maggiorenni e dotati delle attitudini fisiche e psichiche necessarie per l'attività, segnatamente non devono essere affetti da malattie che impediscano loro l'esecuzione dell'attività lavorativa. Come osserva giustamente la Commissione, peraltro senza che siano state sollevate obiezioni, il personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza esercita quindi in Spagna una professione regolamentata ai sensi dell'art. 1, lett. e), in combinato disposto con la lett. f), della direttiva 92/51.

93. Tuttavia non è sufficiente constatare sic et simpliciter che si tratta di una professione regolamentata per applicare la direttiva 92/51 in un caso come quello di specie. Occorre piuttosto esaminare inoltre se il personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza debba essere in possesso di attestati di competenza ai sensi di tale direttiva.

94. La nozione di *attestato di competenza* è molto ampia e include, ai sensi dell'art. 1, lett. c), della direttiva 92/51, non solo qualsiasi titolo che sancisca una formazione e che non faccia parte di un diploma, ma anche qualsiasi titolo che sia rilasciato in seguito ad una valutazione delle qualifiche personali, delle attitudini o delle conoscenze del richiedente.

95. Tuttavia, a differenza di quanto sembra supporre la Commissione [68], nel caso di specie non è determinante se la *decisione relativa all'accesso alla professione* adottata in definitiva dalle autorità spagnole (permesso ai sensi dell'art. 10 della legge sui servizi di vigilanza, in combinato disposto con l'art. 53 del regolamento sui servizi di vigilanza) costituisca un attestato di competenza, ma piuttosto se il conseguimento di un siffatto permesso per le persone interessate *sia subordinato* al possesso di attestati di competenza.

96. Il Regno di Spagna nega che il conseguimento di permessi per il personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza sia subordinato alla presentazione di siffatti attestati di competenza.

97. Alla luce di quanto precede, la Commissione avrebbe dovuto spiegare in modo concludente quali ritiene che siano, nello

67 — Sentenze 1° febbraio 1996, causa C-164/94, Aranitis (Racc. pag. I-135, punti 18 e 19); 8 luglio 1999, causa C-234/97, Fernández de Bobadilla (Racc. pag. I-4773, punti 16 e 17); 11 luglio 2002, causa C-294/00, Gräbner (Racc. pag. I-6515, punti 31 e 32), e 7 ottobre 2004, causa C-402/02, Commissione/Francia (non pubblicata nella Raccolta, punto 30), nonché sentenza Morgenbesser (cit. alla nota 62, punto 49).

68 — V. la memoria della Commissione 3 maggio 2004, in particolare punti 53 e 56.

specifico, gli attestati richiesti dalle autorità spagnole e che danno luogo nella fattispecie all'applicazione della direttiva 92/51. Infatti, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, spetta alla Commissione provare l'asserita inadempienza. Ad essa spetta fornire alla Corte gli elementi necessari perché questa accerti l'esistenza della trasgressione, senza potersi basare su alcuna presunzione [69].

98. Il ricorso della Commissione non soddisfa questi requisiti.

99. L'art. 53, lett. c), del regolamento sui servizi di vigilanza, cui si riferisce la Commissione nel suo ricorso, dispone unicamente che il personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza *deve possedere* le attitudini fisiche e psichiche necessarie per l'esercizio della professione [70]. Tuttavia, dagli argomenti della Commissione non emergono la modalità con cui vengono esaminati tali presupposti prima del rilascio del permesso amministrativo relativo al personale di vigilanza. In particolare, non risulta chiaro se le autorità spagnole esigano la presentazione di qualche *attestato* che dimostri l'esistenza di tali qualifiche personali, attitudini o conoscenze — nel qual caso soltanto sarebbe applicabile la direttiva 92/51 —, o se la valutazione avvenga *in maniera informale* nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso relativo alla persona interessata. La Commissione non precisa neppure se in Spagna vengano rilasciati siffatti attestati per persone che intendono operare come addetti alla sorveglianza di un'impresa di vigilanza privata [71].

100. Di conseguenza, la Commissione non ha affatto dimostrato in maniera concludente che nel caso di specie si applichi la direttiva 92/51. In queste circostanze la Corte non può dichiarare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi di recepimento incombentigli in forza della direttiva 92/51 per quanto riguarda il personale delle imprese di vigilanza private addetto alla sorveglianza.

101. Solo per completezza si osservi che, ovviamente, anche a prescindere dall'applicabilità delle direttive 89/48 e 92/51, si configurerebbe per gli Stati membri un obbligo, direttamente derivante dalle libertà fondamentali (artt. 39 CE, 43 CE e 49 CE), di esaminare, sotto il profilo della loro equipol-

69 — Sentenze 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1791, punto 6); 20 marzo 1990, causa C-62/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-925, punto 37); 29 maggio 1997, causa C–300/95, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2649, punto 31); 9 settembre 1999, causa C-217/97, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5087, punto 22); 4 aprile 2005, causa C-341/02, Commissione/Germania (Racc. pag. I-2733, punto 35), e 12 maggio 2005, causa C-287/03, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-3761, punto 27).

70 — Ai sensi dell'art. 53, lett. a), del regolamento sui servizi di vigilanza, le persone interessate devono altresì essere maggiorenni. Oltre a questo criterio dell'età nonché al requisito delle attitudini psichiche e fisiche, l'art. 53 del regolamento sui servizi di vigilanza elenca inoltre taluni altri requisiti per quanto riguarda la fedina penale pulita e prescrive altresì che i lavoratori non devono aver esercitato determinate professioni ovvero attività negli ultimi due anni. Tuttavia tutti questi requisiti non sono stati posti specificamente a oggetto del procedimento da parte della Commissione e, pertanto, non vengono ulteriormente approfonditi in prosieguo.

71 — Nella motivazione del ricorso la Commissione non spende neppure una parola sull'art. 10 della legge sui servizi di vigilanza. La semplice menzione di una siffatta disposizione nella sezione dedicata al contesto normativo del caso di specie non è sufficiente a fondare una censura nel procedimento di inadempimento (in questo senso, sentenza 29 novembre 2001, Commissione/Italia, cit. alla nota 13, punto 21).

lenza, le qualifiche conseguite all'estero e, se del caso, di riconoscerle. Parimenti, gli Stati membri sono tenuti a prendere in considerazione eventuali esami di idoneità cui le persone interessate si siano già sottoposte in altri Stati membri [72].

Sull'attività di investigatore privato

102. Per quanto riguarda l'attività di investigatore privato, l'art. 54, n. 5, lett. b), del regolamento sui servizi di vigilanza subordina il conseguimento della relativa autorizzazione amministrativa al possesso di un «diploma» di investigatore privato, ottenuto, conformemente alle vigenti disposizioni amministrative in materia del Ministero della Giustizia e degli Interni, dopo la frequenza dei corsi corrispondenti e il superamento di un esame.

103. Ne consegue che l'attività di investigatore privato in Spagna costituisce una professione regolamentata ai sensi dell'art. 1, lett. e), in combinato disposto con la lett. f) della direttiva 92/51 [73].

104. Anche il «diploma» citato rientra nell'ambito normativo della direttiva 92/51. Vero è che, secondo le informazioni a disposizione, non si tratta di un *diploma* ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 92/51, in quanto non viene richiesta una formazione della durata minima di un anno. Tuttavia, stando alla formulazione dell'art. 54, n. 5, lett. b), del regolamento sui servizi di vigilanza, si tratta o di un *certificato* ai sensi dell'art. 1, lett. b), quando i corsi richiesti costituiscono una *formazione professionale* ai sensi della direttiva, o, comunque, di un *attestato di competenza* ai sensi dell'art. 1, lett. c), primo trattino, della direttiva 92/51, se i corsi non raggiungono la qualità di una formazione.

105. Ne consegue che la direttiva 92/51 è applicabile all'attività di investigatore privato in Spagna. A seconda che il requisito di cui all'art. 54, n. 5, del regolamento sui servizi di vigilanza configuri un certificato o un attestato di competenza ai sensi della direttiva 92/51, si renderebbe necessaria o una normativa per il riconoscimento ai sensi dell'art. 6 della medesima direttiva o una normativa specifica per il riconoscimento di altre qualifiche ai sensi dell'art. 8 della direttiva.

106. Stando alle indicazioni della Commissione, peraltro non contestate, in Spagna non esistono normative per il riconoscimento della professione di investigatore privato ai sensi della direttiva 92/51, cosicché, a questo riguardo, si configura un inadempimento ai sensi dell'art. 228, n. 1, CE.

72 — V. a questo riguardo le osservazioni formulate ai paragrafi 76-86 delle presenti conclusioni.

73 — Per quanto attiene alle specifiche condizioni, v. paragrafo 92 delle presenti conclusioni.

Conclusione intermedia

107. Alla luce di quanto precede, la sesta censura formulata dalla Commissione deve essere accolta nei limiti in cui il Regno di Spagna, per la professione di investigatore privato, non ha adottato alcuna normativa che soddisfi i requisiti della direttiva 92/51 in materia di riconoscimento di titoli professionali per l'attività di investigatore privato. Tuttavia, per il resto, questa censura è infondata e il ricorso dev'essere respinto.

VII — Sulle spese

108. Per quanto riguarda il ritiro della prima censura originariamente formulata dalla Commissione [74], ciascuna delle parti ha chiesto la condanna dell'altra parte alle spese [75]. Ai sensi dell'art. 69, n. 5, primo comma, del regolamento di procedura della Corte, le spese sono poste a carico della parte che rinuncia agli atti, a meno che dal comportamento dell'altra parte appaia giustificato che le spese siano poste a carico di quest'ultima.

109. Nel caso di specie, il Regno di Spagna ha modificato il regolamento sui servizi di vigilanza in relazione al requisito della cittadinanza ovvero della nazionalità spagnola solo dopo la scadenza del termine stabilito dalla Commissione nel parere motivato [76]. Tuttavia, poiché 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 [77], la prima censura originariamente formulata dalla Commissione avrebbe avuto, prima facie, probabilità di essere accolta. Il Regno di Spagna, avendo modificato solo tardivamente il regolamento sui servizi di vigilanza, ha dato adito al ricorso della Commissione. In queste circostanze è giustificato condannare il Regno di Spagna alle spese per quanto riguarda la censura ritirata.

110. Tuttavia, poiché per il resto il ricorso della Commissione va accolto interamente solo per quanto riguarda quattro delle sei censure rimanenti, mentre essa resta in parte soccombente su due censure, la Corte dovrebbe ripartire le spese ai sensi dell'art. 69, n. 3, primo comma, del regolamento di procedura.

111. Alla luce di quanto precede, si dovrebbe condannare il Regno di Spagna a sopportare le proprie spese nonché tre quarti delle spese sostenute dalla Commissione. Per il resto la Commissione dovrebbe sostenere le proprie spese.

74 — Questa prima censura originariamente formulata riguardava il requisito della nazionalità spagnola di imprese di vigilanza private e della cittadinanza spagnola per i relativi dipendenti. La Commissione l'ha ritirata al punto 8 della memoria depositata il 3 maggio 2004; v. paragrafo 29 delle presenti conclusioni.

75 — V. a questo riguardo le memorie depositate dalla Commissione il 3 maggio 2004 e dal Regno di Spagna il 1° luglio 2004, in cui le richieste di condanna dell'altra parte alle spese sono rimaste invariate.

76 — V. paragrafo 25 delle presenti conclusioni.

77 — V. a questo riguardo la giurisprudenza costante citata alla nota 44.

VIII — Conclusione

112. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

1) Il Regno di Spagna, avendo stabilito, nell'ambito della legge n. 23/1992 sui servizi di vigilanza privati e del regolamento adottato con regio decreto n. 2364/1994 sui servizi di vigilanza privati,

a) che anche le imprese private di vigilanza di altri Stati membri

— devono essere persone giuridiche,

— devono possedere un determinato capitale sociale, indipendentemente dal fatto che siano sottoposte o meno allo stesso obbligo nel loro paese di stabilimento,

— devono depositare una cauzione presso la *Caja General de Depósitos*, a prescindere dall'eventuale versamento di una cauzione nello Stato di provenienza, nonché

— devono avere un numero minimo di dipendenti, se operanti nel settore del trasporto di oggetti di valore e merci pericolose o in quello dell'installazione e della manutenzione di dispositivi di allarme e sistemi di sicurezza, e

b) avendo previsto che i dipendenti di un'impresa di vigilanza privata di un altro Stato membro debbano ottenere un nuovo permesso specifico in Spagna, quand'anche abbiano già ottenuto un analogo permesso nello Stato di stabilimento della detta impresa,

ha violato gli obblighi ad esso incombenti in forza degli artt. 43 CE e 49 CE.

2) Il Regno di Spagna, non avendo adottato alcuna normativa che soddisfi i requisiti della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/51/CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE, per quanto riguarda il riconoscimento di attestati di competenza professionali per l'attività di investigatore privato, ha violato gli obblighi di recepimento di detta direttiva.

3) Per il resto, il ricorso è respinto.

4) Il Regno di Spagna sopporta le proprie spese nonché tre quarti delle spese sostenute dalla Commissione. Per il resto, la Commissione sopporta le proprie spese.