CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 18 novembre 1999 *

1. Con il presente ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, subordinando, in forza degli artt. 1 e 6 della legge 25 gennaio 1994, n. 82 [1] (in prosieguo: la «legge n. 82»), la prestazione, da parte di operatori stabiliti in altri Stati membri, dei servizi relativi alle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione, all'iscrizione nei registri di cui all'art. 1 della stessa legge, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 59 del Trattato CEE (divenuto, a seguito di modifica, art. 49 CE).

I — Le disposizioni nazionali controverse

2. La legge n. 82 disciplina l'esercizio delle attività di pulizia.

3. L'art. 1, n. 1, di tale legge dispone:

«*Iscrizione delle imprese di pulizia nel registro delle ditte o nell'albo provinciale delle imprese artigiane*

1. Le imprese che svolgono attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione, di seguito denominate "imprese di pulizia", sono iscritte nel registro delle ditte di cui al testo unico approvato con regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011 e successive modificazioni, o nell' albo provinciale delle imprese artigiane di cui all'art. 5 della legge 8 agosto 1985, n. 443, qualora presentino i requisiti previsti dalla presente legge».

* Lingua originale: il francese.

1 — GURI n. 27 del 3 febbraio 1994, pag. 4.

4. L'inosservanza di tale disposizione dà luogo alle seguenti sanzioni, enunciate dall'art. 6 della legge n. 82:

«*Sanzioni*

1. (...)

2. Qualora l'impresa di pulizia eserciti le attività di cui alla presente legge senza essere iscritta nel registro delle ditte o nell'albo provinciale delle imprese artigiane, o nonostante l'avvenuta sospensione, ovvero dopo la cancellazione, il titolare dell'impresa individuale, l'institore preposto ad essa o ad un suo ramo o ad una sua sede, tutti i soci in caso di società in nome collettivo, i soci accomandatari in caso di società in accomandita semplice o per azioni, ovvero gli amministratori in ogni altro tipo di società, ivi comprese le cooperative, sono puniti con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da lire duecentomila a lire un milione.

3. Qualora l'impresa di pulizia affidi lo svolgimento delle attività di cui alla presente legge ad imprese che versino nelle situazioni sanzionabili di cui al comma 2, il titolare dell'impresa individuale, l'institore preposto ad essa o ad un suo ramo o ad una sua sede, tutti i soci in caso di società in nome collettivo i soci accomandatari in caso di società in accomandita semplice o per azioni, ovvero gli amministratori in ogni altro tipo di società, ivi comprese le cooperative, sono puniti con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da lire duecentomila a lire un milione.

4. A chiunque stipuli contratti per lo svolgimento di attività di cui alla presente legge, o comunque si avvalga di tali attività a titolo oneroso, con imprese di pulizia non iscritte o cancellate dal registro delle ditte o dall'albo delle imprese artigiane, o la cui iscrizione sia stata sospesa, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire un milione a lire due milioni. Qualora tali contratti siano stipulati da imprese o enti pubblici, ai medesimi si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire dieci milioni a lire cinquanta milioni.

5. I contratti stipulati con imprese di pulizia non iscritte o cancellate dal registro delle ditte o dall'albo provinciale delle imprese artigiane, o la cui iscrizione sia stata sospesa, sono nulli».

II — Il procedimento precontenzioso e il procedimento dinanzi alla Corte

5. La Commissione, ritenendo che gli artt. 1 e 6 della legge n. 82 fossero in contrasto con l'art. 59 del Trattato CE, con lettera datata 3 aprile 1995 comunicava al governo italiano il proprio punto di vista in ordine alla suddetta presunta violazione del diritto comunitario, invitandolo a trasmettere le proprie osservazioni in proposito nel termine di due mesi a decorrere dal ricevimento di detta lettera.

6. Non avendo ricevuto alcuna risposta, la Commissione avviava il procedimento precontenzioso previsto dall'art. 169, primo comma, del Trattato CE (divenuto art. 226, primo comma, CE) ed emetteva in data 12 marzo 1996 un parere motivato ai sensi dell'art. 169, primo comma, del Trattato, invitando il governo italiano ad adottare le misure necessarie per conformarsi a tale parere motivato nel termine di due mesi a decorrere dalla sua ricezione.

7. Anche il parere motivato restava senza risposta, cosicché la Commissione ha deciso di adire la Corte di giustizia con il presente ricorso, proposto il 2 ottobre 1998.

8. Nel ricorso, la Commissione fa valere che l'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese e le gravi sanzioni previste in caso di inadempimento di tale obbligo costituiscono una patente violazione dell'art. 59 del Trattato. Infatti l'art. 6 della legge n. 82, sanzionando penalmente l'esercizio delle attività di pulizia da parte di imprese non iscritte nel registro e comminando pene di reclusione e sanzioni amministrative che possono giungere fino a LIT 50 000 000 in caso di inosservanza dell'art. 1, comporta come conseguenza che l'iscrizione nel registro delle imprese rappresenta una condizione essenziale per lo svolgimento delle attività di pulizia sul territorio dello Stato italiano. Nella misura in cui tale obbligo di iscrizione si applica anche ad operatori stabiliti in altri Stati membri, esso impedisce o perlomeno ostacola la libera prestazione dei servizi.

9. La Commissione aggiunge che la legge n. 82 costituisce inoltre una discriminazione dissimulata a danno degli operatori stabiliti in altri Stati membri. La condizione relativa all'iscrizione nell'albo delle imprese finisce infatti, praticamente, col dissuadere gli operatori economici stabiliti in altri Stati membri dall'esercitare in Italia le attività di pulizia considerate. Secondo la Commissione non è infatti verosimile che, per prestare servizi in forma più o meno occasionale e saltuaria e comunque di natura temporanea e limitata nel tempo, un operatore economico di un altro Stato membro si sobbarchi gli oneri amministrativi necessari per ottenere l'iscrizione nel registro delle imprese.

10. La Commissione rileva inoltre che l'iscrizione nel registro delle imprese comporta il pagamento di un «contributo» denominato «diritto annuale» e discipli-

nato dall'art. 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, istitutiva del registro delle imprese [2].

11. La Commissione osserva infine che le condizioni a cui la giurisprudenza della Corte subordina la possibilità di giustificare restrizioni alla libera prestazione dei servizi non sono soddisfatte. La Corte ammette che restrizioni di questo tipo possono essere giustificate da «motivi imperativi di pubblico interesse», ma soltanto qualora «tale interesse non sia salvaguardato dalle norme alle quali è soggetto il prestatore nello Stato membro in cui è stabilito» [3]. Il governo italiano si è però astenuto dal rispondere tanto alla lettera di diffida quanto al parere motivato, cosicché una verifica a questo riguardo risulta impossibile.

12. Anche ammesso che l'obbligo previsto dall'art. 1 della legge n. 82 sia concepito come uno strumento di previo controllo dell'onorabilità, in particolare dal punto di vista penale, la Commissione osserva che tale giustificazione non risponde alle condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte poiché requisiti di onorabilità equivalenti a quelli previsti dalla legge n. 82 sono contemplati negli altri Stati membri per l'esercizio delle attività in esame. Come risulta dalla citata sentenza Säger [4], un obbligo di questo genere non può essere ritenuto «obiettivamente necessari(o) per garantire l'osservanza delle norme professionali e per assicurare la tutela del destinatario dei servizi» di pulizia. In altri termini, la legge italiana determinerebbe una inutile e, quindi inammissibile, sovrapposizione di garanzie di moralità professionale che sono richieste sia dallo Stato membro di prestazione del servizio (Italia) che dallo Stato membro in cui ha sede il prestatore [5].

13. In conclusione, la Commissione ritiene che la legge n. 82 violi il principio di proporzionalità perché i provvedimenti adottati per realizzare l'obiettivo di tutelare il destinatario dei servizi di pulizia sono inappropriati. Essa osserva che si sarebbe potuto ricorrere a misure meno restrittive ed altrettanto efficaci, quali la produzione, da parte dell'impresa di pulizia con sede in un altro Stato membro, di attestazioni relative all'iscrizione in albi e registri corrispondenti al registro italiano delle imprese.

14. Nel controricorso, il governo italiano fa presente che è in fase di preparazione una norma nazionale da inserire nell'emanando regolamento per la semplificazione di procedimenti relativi all'iscrizione, variazione o cancellazione delle imprese e delle società commerciali. Tale norma dovrà precisare che le imprese di pulizia stabilite negli altri Stati membri sono dispensate dall'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese e dal possesso dei requisiti di cui alla legge n. 82 per svolgere attività di pulizia, qualora non abbiano istituito sedi secondarie o unità locali nel territorio nazionale. Il governo italiano osserva tut-

2 — Supplemento ordinario n. 6 della GURI n. 7, dell'11 gennaio 1994.

3 — Sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. pag. I-4221, punto 15).

4 — Ibidem, punto 15.

5 — V., in particolare, sentenza 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb (Racc. pag. 3305, punto 20).

tavia che, in pratica, le imprese di pulizia stabilite negli altri Stati membri possono già operare in Italia senza alcuna necessità di compiere le formalità controverse. Per queste ragioni il governo italiano auspica che venga a cessare quanto prima la materia del contendere e che la Commissione possa recedere dal ricorso proposto.

15. Nella replica, la Commissione sottolinea che la circostanza che le imprese di pulizia di altri Stati membri possano di fatto operare in Italia, pur in presenza degli ostacoli frapposti dalla legge n. 82, non può fare ostacolo al procedimento di infrazione avviato contro lo Stato italiano. Essa chiede perciò che la Corte constati l'esistenza di un'infrazione all'art. 59 del Trattato e dichiari che la Repubblica italiana non ha rispettato gli obblighi che gravano su di essa in forza del suddetto articolo del Trattato, condannandola alle spese.

16. Nella controreplica, il governo italiano conferma che è in fase di perfezionamento una norma nazionale che sarà inserita nel regolamento menzionato nel controricorso e promette di informare la Corte e la Commissione dell'adozione di questo testo, non appena essa avverrà.

III — Presa di posizione sull'infrazione

17. L'art. 59, primo comma, del Trattato obbliga gli Stati membri a sopprimere gradatamente tutte le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità, durante il periodo transitorio, nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione.

18. L'obbligo di sopprimere tali restrizioni è interpretato dalla Corte come divieto di qualsiasi discriminazione esercitata a danno del prestatore di servizi in ragione della sua cittadinanza o del fatto che egli sia stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui il servizio deve essere prestato [6]. Secondo la Corte, il principio della parità di trattamento, del quale l'art. 59 non è che un'espressione specifica, vieta non solo le discriminazioni palesi a motivo della cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, abbia in pratica le stesse conseguenze [7].

19. Risulta altresì dalla vostra giurisprudenza che, in mancanza di armonizzazione

6 — V., in particolare, sentenze 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen (Racc. pag. 1299, punto 25); 18 gennaio 1979, cause riunite 110/78 e 111/78, Van Wesemael e a. (Racc. pag. 35, punto 27); Webb, citata, punto 14, e 29 ottobre 1998, causa C-114/97, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-6717, punto 48).

7 — Sentenze 5 dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia (Racc. pag. 4035, punto 8), e 3 giugno 1992, causa C-360/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3401, punto 11).

delle norme in materia di servizi o di un regime d'equivalenza, la libertà garantita dall'art. 59 del Trattato può essere ostacolata dall'applicazione di normative nazionali che subordinano lo *svolgimento di attività di servizi* al rispetto o al compimento di talune formalità legali, *anche se esse si applicano indistintamente* tanto *ai prestatori di servizi* stabiliti nel territorio in cui il servizio è prestato quanto a quelli stabiliti in uno Stato membro diverso dallo Stato in cui avviene o deve avvenire la prestazione del servizio, *quando* sono tali da impedire o da ostacolare le attività del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro dove fornisce legalmente servizi analoghi [8].

20. La Corte ha inoltre precisato che la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate dall'interesse generale e valevoli per tutte le persone o imprese che svolgano un'attività nel territorio dello Stato destinatario, qualora tale interesse non sia già salvaguardato dalle norme alle quali il prestatore dei servizi è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito.

21. Infine, le suddette restrizioni devono essere obiettivamente necessarie a garantire la realizzazione dell'obiettivo che si prefiggono e non possono comunque andare oltre quanto è strettamente necessario per realizzarlo [9].

22. Così la Corte ha statuito che, se l'art. 59 e l'art. 60 del Trattato CE (ora divenuto art. 50 CE) hanno lo scopo principale di rendere possibile al prestatore di servizi l'esercizio della sua attività nello Stato membro ospitante senza discriminazioni rispetto ai cittadini di tale Stato, essi non implicano tuttavia che qualsiasi disciplina nazionale che si applichi ai cittadini di tale Stato e che si riferisca normalmente ad un'attività permanente delle persone stabilite in tale Stato possa essere integralmente applicata anche ad attività di carattere temporaneo esercitate da persone stabilite in altri Stati membri [10].

23. Del pari, voi avete dichiarato, da una parte, che le condizioni imposte dalla legislazione dello Stato destinatario non possono aggiungersi a condizioni legali equivalenti già soddisfatte nello Stato di stabilimento e, d'altra parte, che l'autorità di controllo dello Stato destinatario deve tener conto degli esami e delle verifiche già

8 — V., in particolare, sentenze 25 luglio 1991, causa C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda e a. (Racc. pag. I-4007, punto 12); Säger, citata, punto 12; 5 giugno 1997, causa C-398/95, SETTG (Racc. pag. I-3091, punto 16), e 9 luglio 1997, cause riunite da C-34/95 a C-36/95, De Agostini e TV-Shop (Racc. pag. I-3843, punto 51).

9 — Sentenze 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755, punto 27); 26 febbraio 1991, causa C-180/89, Commissione/Italia (Racc. pag. I-709, punti 17 e 18), e 20 maggio 1992, causa C-106/91, Ramrath (Racc. pag. I-3351, punti 29-31).

10 — Sentenze Webb, citata, punto 16, e 10 luglio 1991, causa C-294/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3591, punto 26).

effettuati nello Stato membro di stabilimento [11].

24. Inoltre, nella sentenza 30 aprile 1998, Bellone [12], la Corte, chiamata a verificare se una direttiva comunitaria relativa al coordinamento dei diritti degli Stati membri concernenti gli agenti commerciali indipendenti facesse ostacolo ad una normativa italiana che subordinava la validità dei contratti di agenzia all'iscrizione degli agenti in un apposito albo, ha stabilito che «anche se nella prassi italiana sembra che la condizione dell'iscrizione al ruolo non si applichi agli agenti stranieri, è altrettanto vero che nella sfera di applicazione delle norme nazionali controverse nella causa principale, che sono formulate in maniera generale, rientrano anche i rapporti d'agenzia tra parti stabilite in Stati membri diversi. Tali norme sono tuttavia tali da ostacolare sensibilmente la conclusione e l'esecuzione di contratti d'agenzia tra parti stabilite in Stati membri diversi e sono quindi, anche sotto tale profilo, contrarie alle finalità della direttiva».

25. Mi sembra che, per analogia, la presente controversia dovrebbe essere risolta nello stesso modo.

26. E' infatti palese, né il governo italiano lo ha contestato, che, visto il carattere generico dei suoi termini, la legge n. 82 si applica a qualsiasi prestatore di servizi indipendentemente dal fatto che sia stabilito o meno in Italia e dal fatto che offra prestazioni di servizi in Italia occasionalmente oppure regolarmente. Inoltre, questa legge non esclude dal proprio campo d'applicazione il prestatore di servizi, stabilito in uno Stato membro diverso dall'Italia, che abbia già soddisfatto, conformemente alla legge nazionale dello Stato in cui è stabilito, le formalità richieste dalla legge italiana. Occorre perciò concludere che la legge n. 82 non rispetta le prescrizioni dell'art. 59 del Trattato.

27. La circostanza che, nella prassi, questa legge non si applichi alle persone o alle imprese di servizi di pulizia stabilite nel territorio di Stati membri diversi dall'Italia non consente di rimettere in causa queste conclusioni. In effetti, risulta da una giurisprudenza costante che «l'incompatibilità di una normativa nazionale con le disposizioni comunitarie, persino direttamente applicabili, può essere definitivamente soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare. Semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono

11 — Sentenza Commissione/Germania, citata, punto 47.
12 — Causa C-215/97 (Racc. pag. I-2191, punto 17).

essere considerate valido adempimento degli obblighi del Trattato» [13].

28. Infine, si deve rilevare che a tutt'oggi la Repubblica italiana non ha notificato né alla Commissione né alla Corte i testi delle disposizioni nazionali che renderebbero la normativa italiana conforme all'art. 59 del Trattato. Del resto, anche supponendo che questo adeguamento sia avvenuto, risulta dalla consolidata giurisprudenza della Corte che l'infrazione denunciata si reputa accertata allorché, nel termine fissato da una direttiva [14] o, anche, alla scadenza del termine impartito dalla Commissione ad uno Stato membro per conformarsi ad un parere motivato [15], lo Stato di cui trattasi non abbia ancora adottato le misure legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi al dettato delle disposizioni comunitarie.

29. Ora, è pacifico che, alla scadenza del termine impartito dalla Commissione nel suo parere motivato, la normativa d'attuazione italiana non era ancora stata emanata.

30. Di conseguenza, ritengo che, non essendo precisato negli articoli della legge italiana controversa che l'obbligo di iscriversi nel registro delle imprese non si applica alle persone o alle imprese di servizi di pulizia stabilite in altri Stati membri, gli interessati rimangano in una situazione di incertezza per quanto riguarda la loro posizione giuridica e siano esposti ad azioni penali ingiustificate.

31. Risulta da quanto sopra che la legge n. 82, ed in particolare i suoi artt. 1 e 6, contravviene al disposto dell'art. 59 del Trattato, ragion per cui vi propongo di accogliere il ricorso della Commissione.

32. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. La Repubblica italiana è rimasta soccombente nelle sue conclusioni e va quindi condannata alle spese, come richiesto dalla Commissione.

13 — V., in particolare, sentenza 13 marzo 1997, causa C-197/96, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1489, punto 14).

14 — V., ad esempio, sentenza 21 settembre 1999, causa C-362/98, Commissione/Italia (Racc. pag. I-6299, punto 7).

15 — Sentenze 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3989, punto 42), e 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia Racc. pag. I-7773, punto 32).

Conclusione

33. Sulla base delle considerazioni sopra esposte, propongo alla Corte di dichiarare quanto segue:

«1) La Repubblica italiana, subordinando, in forza degli artt. 1 e 6 della legge 25 gennaio 1994, n. 82, la prestazione, da parte di operatori stabiliti in Stati membri diversi dall'Italia, dei servizi relativi alle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione, all'iscrizione nei registri di cui all'art. 1 della stessa legge, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 59 del Trattato CE (divenuto, a seguito di modifica, art. 49 CE).

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese».