

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

M. POIARES MADURO

presentate il 14 dicembre 2006¹

1. Con il presente ricorso, proposto ai sensi dell'art. 226 CE, si chiede di dichiarare che, a causa dei requisiti cui subordina l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti, anche quando tale attività sia svolta da imprese aventi sede in altri Stati membri, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 43 CE e 49 CE.

— l'esercizio dell'attività di recupero stragiudiziale crediti è subordinato al rilascio di una licenza da parte del Questore, ossia l'autorità di polizia locale;

— la licenza ha valore unicamente per i locali in essa indicati;

I — Contesto normativo e procedimento precontenzioso

2. La legge sulla pubblica sicurezza, adottata mediante regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 146 del 26 giugno 1931), interpretata e completata da una circolare del Ministero degli Interni 2 luglio 1996 (in prosieguo: la «normativa italiana»), dispone in sostanza quanto segue:

— l'attività autorizzata è limitata alla provincia in cui la licenza è stata rilasciata;

— il Questore può subordinare la concessione della licenza a prescrizioni addizionali rispetto a quelle previste dalla detta legge per assicurare la tutela della fede pubblica;

— il titolare di una licenza deve esporre in modo visibile e permanente nei suoi locali una tabella delle operazioni da lui svolte e le tariffe dei relativi prezzi, e

¹ — Lingua originale: il portoghese.

non può effettuare operazioni diverse da quelle indicate in tale tabella;

- occorre fissare parametri oggettivi ed omogenei per evitare eccessive differenze tra le tariffe praticate in una stessa provincia;
- le agenzie di recupero stragiudiziale crediti non possono compiere le operazioni finanziarie regolate dal decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 92 del 30 settembre 1993), che sono riservate esclusivamente agli intermediari finanziari iscritti nella relativa tabella del Ministero del Tesoro.

3. Considerando che la maggior parte di tali disposizioni fosse in contrasto con gli artt. 43 CE e 49 CE, il 21 marzo 2002 la Commissione delle Comunità europee inviava una lettera di diffida alla Repubblica italiana. Le autorità italiane rispondevano negando l'esistenza di una violazione delle norme del Trattato CE e dichiarando di aver istituito un gruppo di lavoro per la revisione della normativa in oggetto; esse poi inviavano alla Commissione una lettera che annunciava la predisposizione di un progetto di legge in tal senso. Non avendo però

ricevuto comunicazione né del testo, né del calendario di adozione di tale progetto, il 7 luglio 2004 la Commissione emetteva un parere motivato. Rimasto il detto parere senza esito, il 22 marzo 2005 la Commissione ha proposto dinanzi alla Corte il presente ricorso.

II — Valutazione

4. Il recupero crediti in via stragiudiziale può essere definito come «qualunque atto o prassi volto a spingere il debitore a pagare il dovuto, fatta eccezione per i recuperi basati su titolo esecutivo»². La regolamentazione dell'esercizio di tale attività è affidata a diverse disposizioni della normativa italiana. Secondo la Commissione, tale normativa è incompatibile sotto diversi profili con gli artt. 43 CE e 49 CE. Più esattamente, la Corte espone otto motivi di censura; alcuni di essi appaiono, però, così strettamente connessi che, per rendere più chiara l'analisi, l'argomentazione della Commissione può essere sintetizzata in cinque punti.

2 — V., a titolo di esempio, art. 2, n. 1, punto 1, della legge belga 20 dicembre 2002, sul recupero amichevole dei debiti dei consumatori (*Moniteur belge* del 29 gennaio 2003, pag. 3644).

5. Con il presente ricorso la Commissione chiede alla Corte di precisare una volta di più i poteri di cui dispongono gli Stati membri per disciplinare l'esercizio di un'attività economica che non è ancora stata oggetto di regolamentazione comunitaria.

6. A questo proposito, va ricordato innanzi tutto che, secondo la giurisprudenza della Corte, «in assenza di armonizzazione di un'attività professionale, gli Stati membri restano, in linea di principio, competenti a definire l'esercizio di tale attività, ma devono esercitare i loro poteri in tale settore nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato»³. Le libertà di circolazione, come i diritti di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, non intendono liberalizzare le economie nazionali ostacolando qualunque norma di origine statale che possa influire sulla libertà economica e commerciale; esse comporterebbero, altrimenti, la fine del potere di regolamentazione economica degli Stati membri. Il loro obiettivo è invece quello di promuovere l'apertura dei mercati nazionali facilitando gli operatori nell'esercitare le loro attività su un piano transnazionale. A tale scopo, esse tendono a ricomprendere tutte le situazioni transnazionali, vietando non solo qualsiasi discriminazione diretta o indiretta in base alla nazionalità da parte degli Stati membri, ma anche ogni misura nazionale volta a trattare le situazioni transnazionali in modo meno

favorevole delle situazioni puramente interne⁴. In altri termini, conformemente alla logica del mercato interno, si tratta di perseguire le discriminazioni compiute contro l'esercizio della libertà di circolazione. Questa predominanza delle libertà di circolazione porta quindi gli Stati a considerare gli effetti che le misure di regolamentazione delle rispettive economie nazionali producono sulla situazione dei cittadini comunitari che vogliano fare uso del loro diritto alla libera circolazione.

7. Più precisamente, il trattamento meno favorevole delle situazioni transnazionali, vietato dal principio della libera circolazione, può assumere forme diverse. Può essere sicuramente effetto di una discriminazione a favore dei cittadini nazionali. Può altresì derivare da un freno posto all'accesso al mercato, o perché la normativa nazionale mira a proteggere le posizioni acquisite dagli operatori economici stabiliti sul territorio nazionale⁵, o perché rende più difficile l'esercizio di un'attività transnazionale⁶ o gli scambi tra Stati membri.

3 — Come ricordato più volte dalla Corte: v., per esempio, sentenze 3 ottobre 2000, causa C-58/98, *Corsten* (Racc. pag. I-7919, punto 31); 11 luglio 2002, causa C-294/00, *Gräbner* (Racc. pag. I-6515, punto 26), e 11 marzo 2004, causa C-496/01, *Commissione/Francia* (Racc. pag. I-2351, punto 55).

4 — Per un'esposizione più dettagliata di quella che a mio avviso è la linea giurisprudenziale della Corte, al di là delle formule utilizzate, vedi le mie conclusioni relativamente alle sentenze 13 dicembre 2005, causa C-446/03, *Marks & Spencer* (Racc. pag. I-10837, paragrafi 25-40); 14 settembre 2006, cause riunite C-158/04 e C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos* (Racc. pag. I-8135, paragrafi 35-51); e 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, *Cipolla, Macrino e Capodarte* (Racc. pag. I-11421, paragrafi 55-59).

5 — V., in particolare, sentenza 5 ottobre 2004, causa C-442/02, *CaixaBank France* (Racc. pag. I-8961).

6 — Per alcuni esempi in tema di libera prestazione dei servizi, v. sentenza 26 giugno 2001, causa C-70/99, *Commissione/Portogallo* (Racc. pag. I-4845, punti 25-27).

8. È alla luce di questo contesto di analisi che occorre valutare la rilevanza dei motivi di censura dedotti dalla Commissione.

9. Come verrà evidenziato dall'analisi che segue, le censure sono fondate. Questo non vuol dire che uno Stato membro non possa regolare l'attività del recupero crediti in via stragiudiziale, anzi, è perfino auspicabile che ciò avvenga. Tuttavia, le condizioni cui la Repubblica italiana ha subordinato l'esercizio di tale attività sono eccessivamente restrittive delle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi.

A — La necessità di una licenza e le prescrizioni aggiuntive per la sua attribuzione

10. In primo luogo, la Commissione contesta il requisito, cui la normativa italiana assoggetta l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale, del previo rilascio di un'autorizzazione amministrativa da parte dell'autorità di polizia locale, ossia il Questore. Tale requisito sarebbe in contrasto con la libera prestazione di servizi, poiché viene imposto anche ai prestatori stabiliti in un altro Stato membro, senza che sia preso in considerazione l'adempimento, da parte loro, degli obblighi eventualmente previsti dalla normativa del paese di stabilimento per tutelare l'interesse pubblico cui mira la

normativa italiana. Tanto più che la normativa italiana attribuisce al Questore il potere di imporre prescrizioni aggiuntive rispetto a quelle da essa espressamente previste, al fine di assicurare la fede pubblica.

11. Questa censura e l'argomentazione esposta a suo sostegno dalla Commissione mi sembrano del tutto fondate.

12. A loro difesa, le autorità italiane obiettano in primo luogo, è vero, che questo sistema di autorizzazione preliminare non sancirebbe una discriminazione diretta o indiretta a carico dei prestatori transfrontalieri, poiché una licenza occorre anche per gli operatori italiani e/o per quelli stabiliti in Italia. Come è noto, però, allineandosi alla soluzione inizialmente individuata in tema di libera circolazione delle merci, il principio della libera prestazione dei servizi è stato progressivamente interpretato nel senso che esso vieta non soltanto le restrizioni direttamente o indirettamente discriminatorie, ma anche gli ostacoli indistintamente applicabili. Secondo una formula consolidata a partire dalla sentenza *Säger*⁷, «l'art. 59 del Trattato [divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE],

7 — Sentenza 25 luglio 1991, causa C-76/90 (Racc. pag. I-4221, punto 12). V. anche sentenze 9 agosto 1994, causa C-43/93, *Vander Elst* (Racc. pag. I-3803, punto 14); 20 febbraio 2001, causa C-205/99, *Analir e a.* (Racc. pag. I-1271, punto 21); 29 novembre 2001, causa C-17/00, *De Coster* (Racc. pag. I-9445, punto 29); 26 gennaio 2006, causa C-514/03, *Commissione/Spagna* (Racc. pag. I-963, punto 24); 15 giugno 2006, causa C-255/04, *Commissione/Francia* (Racc. pag. I-5251, punto 37); 21 settembre 2006, causa C-168/04, *Commissione/Austria* (Racc. pag. I-9041, punto 36), e 9 novembre 2006, causa C-433/04, *Commissione/Belgio* (Racc. pag. I-10653, punto 28).

prescriv[e] non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi a causa della sua nazionalità, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi». Ora, secondo una giurisprudenza consolidata, un'autorizzazione amministrativa preliminare può ostacolare o rendere meno attraente la prestazione di servizi e costituisce, quindi, una restrizione alla libera circolazione del prestatore⁸. Essa rappresenta un freno all'accesso del prestatore transfrontaliero al mercato dello Stato ospitante.

13. In secondo luogo, le autorità italiane invocano ragioni legate all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, come la necessità di combattere l'infiltrazione criminale, la lotta all'usura e la tutela dei debitori, per giustificare l'esercizio del controllo ex ante rappresentato dal requisito di una licenza. In particolare, si tratta di evitare che l'attività di recupero dei crediti in via stragiudiziale

venga esercitata da individui che potrebbero commettere gravi infrazioni contro la persona e i beni dei debitori.

14. Interessi di questo tipo costituiscono senza dubbio motivi imperativi di interesse generale tali da giustificare, in linea di principio, ostacoli indistintamente applicabili alla libera prestazione dei servizi.

15. Occorre inoltre, però, che il provvedimento di ostacolo in questione rispetti il principio di proporzionalità, vale a dire che sia idoneo a garantire il conseguimento dell'obiettivo legittimo perseguito e non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento⁹.

16. Condivido l'analisi della Commissione secondo cui il requisito di un'autorizzazione va oltre la misura necessaria per realizzare l'obiettivo perseguito, che è di garantire un controllo rigoroso sull'attività di recupero dei crediti in via stragiudiziale a fini di ordine pubblico. In effetti, un'autorizzazione preliminare alle stesse condizioni viene imposta, a prescindere dalla cittadinanza, indifferentemente ai prestatori transfrontalieri e agli operatori stabiliti in Italia. Orbene, un'im-

8 — V., in particolare, sentenze 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755, punto 28); Säger, cit. (punto 14); Vander Elst, cit. (punto 15); Analir e a., cit. (punto 22); 15 gennaio 2002, causa C-439/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-305, punto 26), e Commissione/Austria, cit. (punto 40). V. anche, relativamente alla giurisprudenza in tema di attività sorveglianza e di sicurezza private, sentenze 9 marzo 2000, causa C-355/98, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1221, punto 35); 29 aprile 2004, causa C-171/02, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-5645, punto 60); e 7 ottobre 2004, causa C-189/03, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. I-9289, punto 17).

9 — In ordine a tale esigenza, v., per esempio, sentenze Analir e a., cit. (punto 25); 22 gennaio 2002, causa C-390/99, Canal Satélite Digital (Racc. pag. I-607, punto 33); 11 marzo 2004, Commissione/Francia, cit. (punto 39); 15 giugno 2006, Commissione/Francia, cit. (punto 44), e Commissione/Austria, cit. (punto 37).

presa che si stabilisca in un altro Stato membro è in via di principio soggetta alla legge del paese ospitante, che può assoggettarla alle stesse condizioni e agli stessi controlli applicati ai propri cittadini, ma non si possono imporre le stesse condizioni ad un prestatore di servizi che svolge solo in modo occasionale la sua attività in un altro Stato membro e rimane soggetto alle norme e ai controlli vigenti nel suo paese di origine. Altrimenti, si priverebbe di ogni effetto utile la libera prestazione di servizi, sottoponendola a tutte le condizioni richieste per lo stabilimento¹⁰, sfavorendo altresì i prestatori transfrontalieri rispetto a quelli stabiliti sul territorio dello Stato ospitante¹¹. Già da tempo la Corte ne ha dedotto che non è conforme, in linea di principio, alla libera prestazione dei servizi assoggettare un prestatore a determinate restrizioni al fine di salvaguardare interessi generali quando tali interessi siano già tutelati da norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito¹². Lo Stato membro ospitante deve pertanto tener conto di queste regole e dei controlli del loro rispetto cui è stato assoggettato il prestatore nel suo paese di origine. Di conseguenza, non può essere considerato necessario per il conseguimento dello scopo perseguito un provvedimento posto in essere da uno Stato membro che vada ad aggiungersi a controlli aventi le medesime finalità già effettuati in un altro Stato membro¹³. In altri termini, la valutazione della necessità alla luce del principio di proporzionalità impone allo Stato membro di destinazione di verificare se requisiti diretti allo stesso obiettivo di interesse generale siano imposti anche nello Stato

membro di origine ed, eventualmente, di misurarne l'equivalenza ai fini del raggiungimento di tale obiettivo; in caso di risposta positiva, lo Stato è tenuto a riconoscere il requisito equivalente già soddisfatto nello Stato membro di stabilimento.

17. Per negare l'applicabilità, nel caso di specie, di questo obbligo di mutuo riconoscimento, le autorità italiane non possono trarre argomenti utili dalla mancanza di armonizzazione comunitaria della materia del recupero dei crediti in via stragiudiziale con l'attuazione di un regime di mutuo riconoscimento. Giova ripetere che gli Stati membri, se in mancanza di armonizzazione di un'attività professionale rimangono in linea di principio competenti a definire l'esercizio di tale attività, sono nondimeno tenuti ad esercitare le loro competenze in tale settore nel rispetto delle libertà fondamentali garantite dal Trattato¹⁴. È stato infatti dichiarato che, sebbene le direttive sull'armonizzazione delle condizioni di accesso alle attività di avvocato e di reciproco riconoscimento delle licenze che danno accesso a tale professione, esplicitamente previste all'art. 57 CEE (divenuto art. 47 CE), non fossero ancora intervenute, il principio della libertà di stabilimento imponeva ad uno Stato membro, al quale fosse presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione il cui accesso è, in forza della normativa nazionale, subordinato al possesso di un diploma o di una qualifica professionale, di prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli acquisiti dall'interessato allo scopo di esercitare la stessa professione in un altro Stato membro, procedendo ad un raffronto

10 — V., in tal senso, citate sentenze Säger (punto 13) e Vander Elst (punto 17).

11 — V., in tal senso, sentenza Vander Elst, cit. (punto 15).

12 — V., per esempio, sentenze 17 dicembre 1981, causa 279/80, Webb (Racc. pag. 3305, punto 17); 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a. (Racc. pag. I-8453, punto 34), e Canal Satélite Digital, cit. (punto 38).

13 — V., in questo senso, sentenza Canal Satélite Digital, cit. (punto 36).

14 — V. la giurisprudenza citata alla nota 3.

tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e le qualifiche richieste dalle norme nazionali; se, in seguito a detto esame comparativo dei diplomi, accerta che le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro è tenuto a riconoscere che tale diploma risponde ai requisiti imposti da queste ultime¹⁵.

18. Come sottolineato dalla Commissione, l'obbligo di licenza prescritto dalla normativa italiana controversa non soddisfa il requisito della necessità. Esso, infatti, viene imposto in maniera generale a tutti gli operatori che vogliano svolgere in Italia un'attività di recupero dei crediti in via stragiudiziale e la sua concessione è soggetta alle stesse condizioni, come la Repubblica italiana ha riconosciuto nel suo controricorso.

19. Ad esso sono pertanto soggetti anche i prestatori la cui attività sia già stata subordinata, nello Stato membro di origine, ad un'autorizzazione a condizioni, se non identiche a quelle della normativa italiana, perlomeno tali da garantire lo stesso livello di tutela dell'ordine pubblico. Orbene, anche altri Stati membri, come la Repubblica federale di Germania o la Repubblica di Finlandia, subordinano l'esercizio dell'attività stragiudiziale di recupero crediti ad un'autorizzazione volta tra l'altro a garantire

l'onorabilità dell'operatore sulla base di una verifica del suo passato giudiziario. Il fatto che le autorità italiane impongano anche in tal caso una licenza corrisponde, quindi, ad un cumulo condannato dalla giurisprudenza. Già nel 1979 la Corte ha dichiarato che richiedere una licenza per l'esercizio, in libera prestazione dei servizi, di un'attività propria degli uffici di collocamento non risulta obiettivamente necessario qualora il prestatore sia titolare, nello Stato membro in cui risiede, di una licenza rilasciata a condizioni analoghe a quelle imposte dallo Stato membro in cui viene fornita la prestazione¹⁶.

20. Il fatto che, come la convenuta ha fatto valere in udienza, il formulario per la domanda di autorizzazione sia sintetico, che i documenti da produrre a sostegno della domanda siano quasi inesistenti e che il termine di istruzione della domanda sia limitato a 30 giorni non può portare ad abbandonare le suddette soluzioni. La giurisprudenza non ha sancito una regola de minimis nel settore delle libertà di circolazione. Il formulario da riempire non è una semplice dichiarazione che permetterebbe all'operatore di esercitare le proprie attività sin dal suo deposito. È, piuttosto, una domanda di autorizzazione preventiva alla cui discrezionale risposta, che può prendere 30 giorni, l'esercizio dell'attività dell'operatore soggiace. Anche se in misura limitata, il

15 — V. sentenza 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. pag. I-2357). Per un richiamo, in tema di libera prestazione dei servizi, al principio del mutuo riconoscimento in assenza di regole comuni, si può altresì far riferimento alle conclusioni dell'avvocato generale Kokott relative alla citata sentenza Commissione/Spagna (paragrafi 43-45).

16 — V. sentenza 18 gennaio 1979, cause riunite 110/78 e 111/78, van Wesemael e a. (Racc. pag. 35, punto 30).

requisito di una seconda autorizzazione rende l'esercizio della libera prestazione dei servizi inutilmente più lungo e più dispendioso¹⁷ e costituisce pertanto una restrizione sproporzionata.

21. Per quanto riguarda le autorizzazioni il cui rilascio non sarebbe soggetto, nello Stato membro di origine, a condizioni così garantiste per l'ordine pubblico, le autorità italiane sono sicuramente, in questo caso, legittimate a mantenere il requisito di una licenza. Ma, per il suo rilascio, esse debbono tener conto degli obblighi che il prestatore ha già dovuto soddisfare nello Stato membro in cui è stabilito¹⁸.

22. La Corte ha infatti dichiarato che le condizioni poste per concedere l'autorizzazione all'esercizio di un'attività di assicurazione «non possono aggiungersi a condizioni legali equivalenti già soddisfatte nello Stato di stabilimento e che l'autorità di controllo dello Stato destinatario deve tener conto degli esami e delle verifiche già effettuati nello Stato membro di stabilimento»¹⁹.

Emerge parimenti dalla sentenza *Cura Anlagen*²⁰ che la legislazione di uno Stato membro può subordinare a controllo tecnico l'immatricolazione di un veicolo preso in leasing presso una società avente sede in un altro Stato membro, e già sottoposto a controllo tecnico nello Stato membro di stabilimento della società di leasing, solo se ciò serva a verificare che tale veicolo possiede i requisiti richiesti per i veicoli immatricolati nello Stato membro di utilizzazione che non sono controllati nello Stato membro in cui è stabilita la società di leasing. Ancora, il Regno del Belgio è stato condannato per non aver adempiuto agli obblighi derivanti dalla libera prestazione dei servizi in quanto, richiedendo a tutte le imprese di sorveglianza di rispondere agli stessi requisiti per ottenere un'autorizzazione o un nullasta preventivi, la normativa belga esclude che si tenga conto degli obblighi ai quali il prestatore è già assoggettato nello Stato membro nel quale è stabilito²¹. Altrettanto è stato dichiarato a proposito della normativa portoghese avente il medesimo oggetto²². E se, nella citata sentenza *Webb*, la Corte ha affermato che, al fine di preservare buoni rapporti sul mercato del lavoro e di tutelare gli interessi dei lavoratori, lo Stato membro ospitante può imporre un'autorizzazione alle imprese di fornitura di manodopera prestatori di servizi anche qualora esse già siano in possesso di una licenza rilasciata dallo Stato membro di stabilimento, ciò soltanto dopo aver evidenziato le differenze fra i criteri di valutazione applicabili a questo tipo di attività tra uno Stato membro e l'altro e all'esplicita condizione che lo Stato membro

17 — V., in tal senso, sentenza *Corsten*, cit. (punti 46-48), nonché conclusioni dell'avvocato generale Kokott relative alla cit. sentenza *Commissione/Paesi Bassi* (paragrafo 38).

18 — V. sentenza *Commissione/Italia*, cit. (punto 28).

19 — Sentenza *Commissione/Germania*, cit. (punto 47).

20 — Sentenza 21 marzo 2002, causa C-451/99 (Racc. pag. I-3193, punti 57-64).

21 — Sentenza 9 marzo 2000, *Commissione/Belgio*, cit. (punti 35-38).

22 — Sentenza 29 aprile 2004, *Commissione/Portogallo*, cit. (punti 58-61).

ospitante prenda atto della documentazione e delle garanzie già presentate dal prestatore di servizi per svolgere la sua attività nello Stato membro di stabilimento.

23. Orbene, nel caso di specie la normativa italiana non prevede che vengano prese in considerazione documentazione e garanzie già presentate dal prestatore di servizi per l'esercizio della sua attività nello Stato membro di stabilimento. Il rilascio della licenza è subordinato in tutti i casi alle stesse condizioni. A tal fine è indifferente l'affermazione delle autorità italiane secondo cui, per valutare se rilasciare o meno l'autorizzazione, l'amministrazione nazionale deve tener conto degli obblighi cui i prestatori transfrontalieri sono soggetti nel loro paese di origine. Quel che rileva è che la normativa italiana non contiene alcuna specifica disposizione che imponga esplicitamente di tener conto dei requisiti equivalenti previsti nello Stato di stabilimento. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dall'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del Trattato²³. Anche sotto questo profilo la normativa italiana viola quindi il principio di proporzionalità.

24. Il requisito di una licenza si rivela tanto più sproporzionato all'obiettivo legittimo perseguito in quanto la normativa italiana riserva al Questore il potere di subordinare la concessione dell'autorizzazione a prescrizioni addizionali volte a garantire la tutela della fede pubblica. Secondo una giurisprudenza consolidata, un regime di previa autorizzazione amministrativa è compatibile con le norme del Trattato solo se è fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate, in modo da evitare un esercizio arbitrario del potere discrezionale delle autorità nazionali che priverebbe del loro effetto utile le disposizioni comunitarie relative a una libertà fondamentale²⁴. Ora, la normativa italiana non precisa affatto il tenore delle possibili prescrizioni addizionali. L'incertezza giuridica che ne deriva per gli operatori quanto ai criteri che devono essere soddisfatti può dissuaderli dal prestare i loro servizi²⁵.

25. Alla luce delle considerazioni sopra svolte propongo pertanto alla Corte di accogliere l'accusa di violazione dell'art. 49 CE derivante dalla subordinazione dell'attività di recupero dei crediti in via stragiudiziale al rilascio di una licenza.

23 — V., in particolare, sentenza 9 marzo 2000, causa C-358/98, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1255, punto 17). Lo stesso ha dichiarato la Corte a proposito della normativa olandese che subordinava ad autorizzazione l'esercizio, in libera prestazione dei servizi, dell'attività di vigilanza privata [v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, cit. (punti 16-20)].

24 — V. citate sentenze Analir e a. (punto 38) e Canal Satélite Digital (punto 35).

25 — V. sentenza Canal Satélite Digital, cit. (punto 41).

B — *La delimitazione territoriale della licenza*

26. Secondo la Commissione, limitare la validità della licenza al territorio della provincia su cui si estende l'autorità del Questore che l'ha rilasciata, a meno di conferire un mandato ad un rappresentante autorizzato a svolgere l'attività in una provincia per la quale l'operatore non dispone di licenza, costituisce una restrizione ingiustificata sia alla libera prestazione dei servizi, sia alla libertà di stabilimento.

27. Poiché l'Italia è suddivisa in 103 province, questa delimitazione geografica dell'ambito di applicazione della licenza costituisce incontestabilmente una restrizione all'esercizio di queste due libertà fondamentali. Un operatore che intenda estendere la propria attività su una parte importante del territorio italiano ai fini di un esercizio occasionale oppure stabile e continuo dovrà presentare tante domande di licenza quante sono le province esistenti nella zona che intende coprire e 103 domande nel caso in cui voglia esercitare la sua attività sull'intero territorio italiano.

28. Contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, anche a questo riguardo è indifferente che lo stesso requisito venga imposto agli operatori stabiliti in Italia, perché in ogni caso gli ostacoli indistintamente applicabili alla libertà di stabilimento,

così come quelli posti alla libera prestazione dei servizi²⁶, sono vietati. E nel caso di specie non occorre ripetere la discussione che già si è svolta dinanzi alla Corte²⁷ in merito al problema se il divieto di ostacoli alla libertà di stabilimento indistintamente applicabili riguardi solo le misure nazionali che limitano direttamente l'accesso all'attività o colpisca anche quelle che ne rendono l'esercizio più difficile, poiché la limitazione della portata territoriale della licenza non riguarda soltanto le condizioni di esercizio dell'attività di recupero stragiudiziale dei crediti, ma lo stesso accesso all'attività che essa mira a regolare.

29. Resta da stabilire se tale restrizione sia appropriata e necessaria per soddisfare i motivi legittimi di sicurezza pubblica fatti valere dalla convenuta, ossia per ovviare al rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. Così sarebbe, secondo la convenuta, dato che la provincia rappresenterebbe il livello territoriale più adeguato per valutare quanto incida sull'ordine pubblico l'intervento di un ulteriore operatore di recupero dei crediti in via stragiudiziale e per esercitare un controllo sugli operatori esistenti.

26 — V., in particolare, sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punto 32); 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard (Racc. pag. I-4165, punto 37); CaixaBank France, cit. (punto 11), e 26 ottobre 2006, causa C-65/05, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-10341, punto 48).

27 — V., tra l'altro, conclusioni dell'avvocato generale Tizzano relative alla sentenza CaixaBank France, cit.; nonché le mie conclusioni relativamente alla citata sentenza Marks & Spencer (paragrafi 25-40). V. inoltre Mischo J., «Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification», *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, pag. 445.

30. Questo argomento non mi convince.

31. La limitazione della portata territoriale della licenza costituisce innanzi tutto, a mio avviso, una restrizione ingiustificata alla libera prestazione dei servizi. Come ho poc'anzi suggerito, se il requisito generale e assoluto di una licenza viola il principio della libera prestazione dei servizi, a maggior ragione lo viola anche un sistema che impone al prestatore transfrontaliero di moltiplicare le domande di autorizzazione in funzione dell'ampiezza dell'area geografica dello Stato membro ospitante che egli intende coprire. Del resto, la Corte ha già messo in discussione l'obbligo di iscrizione nel registro professionale di ogni provincia in cui un architetto intende espletare i suoi servizi, dichiarando che questa delimitazione della portata territoriale dell'iscrizione rende «ancora più complicat[o]» l'esercizio della libera prestazione dei servizi, già ristretta in quanto tale dal suddetto obbligo²⁸.

32. Il sistema italiano delle licenze territoriali costituisce inoltre una restrizione sproporzionata alla libertà di stabilimento. Siccome va a suddividere il mercato italiano per province, per essere ammissibile alla luce del diritto comunitario esso dovrebbe costituire il solo mezzo per garantire un controllo effettivo sulle agenzie di recupero stragiudiziale dei crediti. Confesso di non capire bene perché un'autorizzazione concessa a livello nazionale non sarebbe adeguata e sufficiente

a tal fine. Occorre ricordare che spetta agli Stati membri che ritengono giustificata la restrizione ad una libertà fondamentale da essi istituita provare che essa persegue uno scopo legittimo e che è adeguata e necessaria a tal fine²⁹. Il nesso esistente, secondo le autorità italiane, tra la necessità di un controllo a posteriori a livello locale sull'esercizio dell'attività di recupero dei crediti e il controllo a priori garantito dall'autorizzazione non dà alcuna prova. Anche supponendo che i controlli sull'esercizio dell'attività debbano essere svolti dalle autorità di polizia provinciali piuttosto che dall'autorità di polizia nazionale, non vedo perché, né la convenuta lo dimostra in maniera convincente, la loro efficacia sarebbe compromessa se la licenza venisse rilasciata dal potere centrale e avesse una portata nazionale. L'argomento di un migliore controllo, di una migliore «tracciabilità», potrei dire, non regge, in quanto un coordinamento a livello centrale dei controlli locali di polizia sull'attività degli operatori in possesso di una licenza avente portata nazionale sembra a tal fine sufficiente e assai meno restrittivo della libertà di stabilimento, tanto più che l'amministrazione di polizia in Italia spetta al Ministero degli Interni. Si potrebbe anche sostenere, al contrario, che la rilevazione di un comportamento illecito all'atto di un controllo locale e il conseguente ritiro della licenza comporterebbe il divieto per l'operatore di esercitare la sua attività su tutto il territorio nazionale, nell'ipotesi di una licenza avente portata nazionale, mentre

28 — V. sentenza 21 marzo 2002, causa C-298/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3129, punto 64).

29 — In ordine a quest'onere di prova, sentenze Analir e a., cit. (punto 35); 13 novembre 2003, causa C-42/02, Lindman (Racc. pag. I-13519, punto 25); e 11 marzo 2004, Commissione/Francia, cit. (punto 73). V. anche, in tema di libera circolazione delle merci, sentenza 5 febbraio 2004, causa C-270/02, Commissione/Italia (Racc. pag. I-1559, punto 22).

non impedirebbe il proseguimento dell'attività nelle altre province per le quali egli disponga di una licenza, nel caso in cui questa abbia portata locale.

C — La subordinazione dell'esercizio dell'attività al possesso di locali da parte dell'operatore

33. Il carattere sproporzionato della restrizione non può essere corretto dalla natura relativa che presenterebbe, a dire del governo italiano, il divieto di esercitare l'attività fuori della provincia, data la possibilità di ricorrere ad un mandatario in possesso di una licenza valida per la provincia verso cui l'operatore volesse orientare al sua attività. Questa possibilità, in effetti, costringe l'operatore a rivolgersi ad un'agenzia con la quale egli vuole invece entrare in concorrenza e non fa altro quindi che consolidare la suddivisione del mercato italiano in province e congelare la concorrenza stessa.

34. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare che, limitando la validità della licenza alla provincia dell'autorità di polizia che l'ha concessa e obbligando a conferire un mandato ad un rappresentante autorizzato a svolgere l'attività in una provincia per la quale l'operatore non dispone di licenza, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che derivano dai principi della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

35. Secondo la Commissione, dalla normativa italiana controversa deriverebbe un obbligo di disporre di locali in cui svolgere l'attività di recupero dei crediti, e ciò per ogni provincia per la quale l'operatore sia in possesso di una licenza. Tale requisito sarebbe in contrasto tanto con la libertà di stabilimento, quanto con la libera prestazione dei servizi.

36. Di fatto, numerose sono le disposizioni nazionali che impongono alle agenzie di recupero crediti di possedere locali in ciascuna provincia per la quale possiedono una licenza. Per esempio, l'art. 115 della legge sulla sicurezza pubblica stabilisce che «[l]a licenza vale esclusivamente nei locali in essa indicati». Ai sensi dell'art. 16 del medesimo testo, gli agenti di forza pubblica «hanno facoltà di accedere in qualunque ora nei locali destinati all'esercizio di attività soggette ad autorizzazioni di polizia». L'art. 120 impone ai gestori di agenzie di recupero dei crediti di «tenere permanentemente affissa nei locali dell'agenzia, in modo visibile, la tabella delle operazioni alle quali attendono» e la circolare del Ministero degli Interni 1996 precisa, se ve ne fosse bisogno, che l'attività di recupero crediti può «svolgersi esclusivamente nei locali indicati nella licenza con la conseguenza che le ulteriori sedi debbono comunque essere autorizzate». La convenuta peraltro ammette che da ciò

deriva l'obbligo per gli operatori autorizzati di indicare un luogo nella provincia in cui conserveranno i propri documenti, in modo da permettere la realizzazione di controlli di polizia.

imprese stabilite in altri Stati membri³⁰. Tale restrizione alla libera prestazione dei servizi può perciò essere ammessa soltanto qualora sia provato che essa costituisce una condizione indispensabile per conseguire lo scopo legittimamente perseguito³¹.

37. Quanto alla violazione dell'art. 43 CE che ne deriverebbe, quel che discute la Commissione non è l'esigenza di un locale, che in qualche modo è coesenziale all'esercizio della libertà di stabilimento, bensì l'obbligo imposto all'operatore che voglia stabilirsi in Italia di disporre di locali in ciascuna provincia per la quale abbia ottenuto una licenza. Si tratta quindi di un obbligo strettamente legato alla limitazione della validità dell'autorizzazione al territorio di una provincia: la limitazione territoriale dello stabilimento costringe a moltiplicare gli stabilimenti. E ho già esposto i motivi per cui tale limitazione della portata geografica della licenza è in contrasto con la libertà di stabilimento.

39. Orbene, la giurisprudenza della Corte soltanto in casi eccezionali ha riconosciuto tale ammissibilità. Si può giusto citare l'esempio della prestazione di servizi degli avvocati avente ad oggetto la rappresentanza di un cliente in giudizio. In questa ipotesi, e prima che vi fosse un'armonizzazione comunitaria, il requisito di una sede professionale stabile nella circoscrizione della giurisdizione adito era stato in effetti giudicato, nella sentenza *Van Binsbergen*³², compatibile con le disposizioni in tema di libera prestazione dei servizi, poiché tale restrizione era obiettivamente necessaria per assicurare l'osservanza di regole professionali collegate in particolare col funzionamento della giustizia e col rispetto della deontologia. Nella

38. Per quanto riguarda l'accusa di violazione dell'art. 49 CE, la Corte ha più volte ricordato che il requisito di un centro di attività stabile o di una sede di gestione costituisce la negazione stessa della libera prestazione dei servizi, in quanto rende impossibile, nello Stato membro di destinazione, la prestazione di servizi da parte di

30 — V., in particolare, sentenze Commissione/Germania, cit. (punto 52); 9 luglio 1997, causa C-222/95, *Parodi* (Racc. pag. I-3899, punto 31); 9 marzo 2000, Commissione/Belgio, cit. (punto 27); 15 gennaio 2002, Commissione/Italia, cit. (punto 30); 29 aprile 2004, Commissione/Portogallo, cit. (punto 33), e 3 ottobre 2006, causa C-452/04, *Fidium Finanz* (Racc. pag. I-9521, punto 46).

31 — V. citate sentenze Commissione/Germania (punto 52), *Parodi* (punto 31) e *Fidium Finanz* (punto 46).

32 — Sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74 (Racc. pag. 1299, punto 14). In seguito, l'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 22 marzo 1977, 77/249/CEE, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati (GU L 78, pag. 17), ha previsto che «[l]e attività relative alla rappresentanza e alla difesa di un cliente in giudizio o dinanzi alle autorità pubbliche s[ia]no esercitate in ogni Stato membro ospitante alle condizioni previste per gli avvocati stabiliti in questo Stato, ad esclusione di ogni condizione di residenza o d'iscrizione ad un'organizzazione professionale nello stesso Stato».

stessa sentenza³³, tuttavia, la Corte ha aggiunto che, se all'interno d'uno Stato membro l'esercizio d'una determinata attività è assolutamente libero, non essendo sottoposto ad alcun genere di qualificazione o di disciplina professionale, pretendere la residenza nel territorio di tale Stato costituisce una restrizione incompatibile con la libera prestazione dei servizi, dal momento che il buon funzionamento della giustizia può venir garantito con obblighi meno pesanti, ad esempio prescrivendo l'elezione d'un domicilio ove possano essere indirizzate le comunicazioni giudiziarie.

40. A sostegno della difesa, il governo italiano ha invocato in udienza proprio questa giurisprudenza in tema di domiciliazione giudiziaria degli avvocati prestatori di servizi. Per giustificare l'applicazione in via analogica, esso ha dichiarato che non si può assimilare nel caso di specie il requisito di un locale a quello di una sede di esercizio stabile. La normativa italiana dovrebbe piuttosto essere intesa nel senso di esigere che sia indicato un luogo in cui venga riunita la documentazione relativa all'esercizio dell'attività svolta in regime di libera prestazione dei servizi, affinché l'autorità di polizia possa facilmente accedervi per effettuare i controlli necessari; a tal fine, l'operatore potrebbe limitarsi a fornire l'indirizzo di un'agenzia già stabilita sul territorio italiano.

41. Anche supponendo che la normativa italiana debba essere intesa in questo senso, resta che il fatto di non consentire, ma di imporre sistematicamente una localizzazione territoriale anche minima costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi. Essa ne rende l'esercizio più difficile rispetto alle prestazioni puramente interne, in quanto si suppone che i prestatori nazionali già dispongano almeno di un locale. La sua ammissibilità è pertanto subordinata al fatto che essa sia proporzionata allo scopo legittimo perseguito. Per le autorità italiane, non vi sono dubbi sulla risposta, poiché la mancanza di locali rischierebbe di mettere fuori portata la documentazione e di impedire quindi controlli a posteriori efficaci sull'esercizio dell'attività.

42. Non condivido questa analisi. La giurisprudenza della Corte in tema di domiciliazione giudiziaria degli avvocati mi sembra difficilmente applicabile, in quanto il requisito di un'elezione di domicilio presso un avvocato stabilito nello Stato ospitante è reso necessario da ragioni specifiche di buona amministrazione della giustizia, ossia indicare un indirizzo al quale validamente eseguire le notifiche giudiziarie. Alla preoccupazione di garantire, nel caso di specie, controlli a posteriori efficaci, mi sembra si possa provvedere correttamente tramite misure meno vincolanti. A tal fine sarebbe sufficiente imporre di produrre periodicamente i documenti relativi ai servizi prestati, o una loro copia, soprattutto considerando l'evoluzione dei mezzi di comunicazione elettronica. Eccessivo appare anche il disporre di un locale allo scopo di esporvi in modo visibile le prestazioni che possono

33 — Punti 15 e 16. V., nel medesimo senso, anche per la rappresentanza in giudizio di un cliente dopo l'armonizzazione della materia, sentenza 10 luglio 1991, causa C-294/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-3591).

essere offerte ai clienti, poiché l'impresa di recupero dei crediti potrebbe informare la clientela con altri mezzi, per esempio tramite un sito internet.

la sede di attività non sono meno rigorosi di quelli in vigore in Francia e sono intesi a far rispettare disposizioni che garantiscono un livello di tutela della salute almeno pari a quello perseguito dalla normativa francese»³⁵.

43. Anche la giurisprudenza è orientata in tal senso. Si possono menzionare infatti due cause in cui si discuteva, è vero, del requisito di una sede di esercizio stabile per ragioni imperative di controllo, ma dai cui motivi appariva evidente che anche la necessità di un semplice locale era sproporzionata. Nella causa sui servizi di assicurazione, la Corte ha dichiarato che «questo controllo [può] essere esercitato basandosi su copie di bilanci, resoconti e documenti commerciali, ivi comprese le condizioni d'assicurazione ed i programmi di attività, inviate a partire dallo Stato di stabilimento e debitamente autenticate dalle autorità di questo Stato membro»³⁴. Parimenti, secondo la Corte, la condizione di una sede stabile di esercizio imposta ai laboratori di analisi medica che volevano prestare servizi in Francia andava oltre la misura necessaria in quanto, «quant'anche non si possa richiedere alle autorità competenti francesi di effettuare sopralluoghi in altri Stati membri, in special modo verifiche del rispetto delle condizioni di funzionamento dei laboratori, è sempre possibile richiedere ai laboratori stabiliti in un altro Stato membro di dimostrare in modo soddisfacente alle autorità francesi che i controlli cui sono sottoposti dalle autorità competenti dello Stato membro in cui hanno

44. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, prescrivendo il possesso di un locale in ogni provincia per la quale l'operatore abbia ottenuto una licenza, ha violato gli artt. 43 CE e 49 CE e, obbligando a tenere affissa in modo visibile nei locali la tabella delle operazioni che possono essere effettuate per i clienti, ha violato l'art. 49 CE.

D — La limitazione della libertà di determinare le tariffe

45. La Commissione accusa la Repubblica italiana di aver altresì ristretto in modo ingiustificato le libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi in quanto con la circolare del Ministero degli Interni del 1996 ha raccomandato ai Questori di controllare le tariffe fissando parametri oggettivi ed omogenei, per evitare troppe differenze tra quelle praticate nel territorio di una stessa provincia.

34 — Sentenza Commissione/Germania, cit. (punto 55).

35 — Sentenza 11 marzo 2004, Commissione/Francia, cit. (punto 74).

46. Condivido il parere della Commissione secondo cui tale raccomandazione va intesa come una limitazione della libertà di determinare le tariffe, malgrado le autorità italiane sostengano, al contrario, che la raccomandazione si limita a suggerire ai Questori di indicare agli operatori elenchi tariffari basati su elementi oggettivi (costi, rapporto tra l'offerta e la domanda di servizi, ecc.). Il carattere vincolante di tale indicazione emerge però da quanto la stessa convenuta confessa, dichiarando che lo sviluppo di un'eccessiva concorrenza sui prezzi potrebbe portare l'autorità di pubblica sicurezza a sospendere o addirittura a revocare le licenze degli operatori responsabili.

47. D'accordo con la Commissione, ritengo che tale limitazione della libertà di determinare le tariffe possa ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi e costituisca quindi un impedimento a queste due libertà fondamentali³⁶. Pur non essendo discriminatoria, essa difatti può limitare l'accesso al mercato italiano dell'attività di recupero stragiudiziale dei crediti da parte di operatori che vogliano stabilirsi in Italia o prestare ivi i loro servizi. Come evidenziato dalla Corte nella citata sentenza

CaixaBank France³⁷, la concorrenza sui prezzi costituisce spesso il mezzo migliore per attirare i clienti e quindi per accedere ad un mercato, specie per operatori che non sono ancora presenti su di esso e non sono quindi noti alla clientela. Pertanto, ogni misura nazionale che sia diretta a limitarla costituisce una restrizione all'esercizio dei diritti di stabilimento e di prestazione dei servizi.

48. Evidentemente questo avviene, per le ragioni appena ricordate, se la misura nazionale mira ad imporre prezzi minimi. E nel caso di specie la raccomandazione, rivolta ai Questori, di stabilire parametri oggettivi ed omogenei per la determinazione delle tariffe sembra piuttosto perseguire questo obiettivo, dal momento che il suo scopo, come ammesso dalle autorità italiane, è di prevenire lo sviluppo di una concorrenza non controllata sui prezzi delle prestazioni, tale da perturbare l'ordine pubblico. Ciò potrebbe accadere anche nel caso in cui la misura nazionale fosse diretta ad imporre prezzi massimi³⁸. Tale limitazione potrebbe infatti ostacolare il prestatore, impedendogli

37 — Ricordo che nella detta sentenza la Corte ha dichiarato che la normativa francese che vieta di remunerare i conti di deposito a vista costituiva «un serio ostacolo all'esercizio delle loro attività (...), il che pregiudica il loro accesso al mercato», in quanto priva le società straniere della possibilità di porre in essere «una concorrenza più efficace nei confronti degli enti creditizi tradizionalmente operanti nello Stato membro di stabilimento» (punti 12 e 13). V. anche la mia dimostrazione riguardo alla restrizione della libera prestazione dei servizi degli avvocati costituita dalla fissazione di onorari minimi [conclusioni nelle cause riunite Cipolla, Macrino e Capodarte, citate (paragrafi 62-65)].

38 — In tal senso, in materia di libera circolazione delle merci, v. sentenze 5 giugno 1985, causa 116/84, Roelstraete (Racc. pag. 1705, punto 21), e 19 marzo 1991, causa C-249/88, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-1275, punto 7). Vedi anche, in tema di libera prestazione dei servizi, le mie conclusioni relativamente alla causa Cipolla, cit. (paragrafi 66-70).

36 — Nello stesso senso si v. sentenza 26 ottobre 2006, Commissione/Grecia, cit. (punto 48).

di integrare nella tariffa della sua prestazione taluni costi, specie quelli di spostamento, che non gravano sugli operatori in loco. Essa potrebbe inoltre ostacolare l'operatore che intenda stabilirsi, impedendogli di integrare costi di installazione che gli operatori già stabiliti hanno da tempo ammortizzato.

applicati dalle agenzie di recupero dei crediti alle prestazioni erogate ai propri clienti creditori, per evitare che si sviluppi una concorrenza sui prezzi.

49. Per giustificare la legittimità di tale restrizione, il governo italiano ha invocato in udienza l'art. 3, n. 1, lett. e), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/35/CE³⁹, che autorizza gli Stati membri a fissare, nel rispetto dei principi di trasparenza e di proporzionalità, un importo massimo per i costi di recupero che i creditori possono esigere dal debitore nel caso in cui ritardi i pagamenti. Questo argomento testuale non è pertinente. Anche se la direttiva 2000/35 si occupa del recupero dei crediti, l'autorizzazione concessa agli Stati membri riguarda i costi massimi di recupero che il creditore può reclamare dal debitore. L'obiettivo è quello di tutelare la parte debole rappresentata dal debitore, evitando al tempo stesso che questi approfitti della debolezza degli interessi di mora in cui è incorso, nonché della lentezza e della pesantezza delle procedure di ricorso, per abusare dei ritardi di pagamento. Ora, nel caso di specie, la normativa italiana è diretta a fissare prezzi minimi che possono essere

50. La convenuta sostiene, ancora, in modo sibillino, che una concorrenza non controllata sui prezzi delle prestazioni potrebbe costituire un fattore di turbamento dell'ordine pubblico. Presumibilmente, con questo essa intende dire che, per proporre i prezzi più bassi possibile, le agenzie di recupero sarebbero spinte a comprimere al massimo le proprie spese sforzandosi di recuperare le somme dovute dai debitori con tutti i mezzi, compresi quelli più energici, e il più presto possibile.

51. Anche se simili eccessi non sono esclusi, il controllo sull'onorabilità degli operatori dovrebbe riuscire a prevenirli e le azioni e sanzioni penali dovrebbero essere in grado di reprimerli. Non capisco quindi perché limitare la libertà di determinare le tariffe delle prestazioni costituirebbe una misura appropriata e necessaria per soddisfare lo scopo di ordine pubblico perseguito. In ogni caso, giova ripetere nuovamente che gli Stati membri sono tenuti a corredare le giustificazioni fatte valere con «un'analisi dell'opportunità e della proporzionalità della misura restrittiva adottata»⁴⁰, ciò che le autorità

39 — Direttiva 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (GU L 200, pag. 35).

40 — Sentenza Lindman, cit. (punto 25).

italiane hanno omissso di fare. Per esempio, al governo francese che, per giustificare la regolamentazione dei prezzi dei carburanti, invocava le perturbazioni dell'ordine pubblico provocate dalle prevedibili violente reazioni dei dettaglianti colpiti da una concorrenza sfrenata, la Corte ha ribattuto che esso non aveva dimostrato che un regime di libertà dei prezzi avrebbe sull'ordine pubblico e sulla pubblica sicurezza conseguenze alle quali il governo stesso non potrebbe far fronte con i mezzi di cui dispone⁴¹.

52. La convenuta inoltre ha fatto valere la minaccia che graverebbe sui diritti dei lavoratori al versamento, da parte della loro impresa, dei contributi sociali e al rispetto dei contratti collettivi. Ma, se la tutela dei lavoratori costituisce una ragione imperativa di interesse generale, anche in questo caso, come la Commissione ha giustamente ribattuto, i loro diritti sono tutelati da norme penalmente sanzionate del diritto del lavoro e del diritto della previdenza sociale.

53. Pertanto, l'accusa di violazione degli artt. 43 CE e 49 CE derivante dalla limitazione della libertà di determinare le tariffe dev'essere accolta.

E — Il divieto di cumulare l'attività di recupero dei crediti con le attività bancarie e creditizie

54. In ultimo luogo, la Commissione accusa la Repubblica italiana di aver violato la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi perché la circolare del Ministero degli Interni 1996 dichiarerebbe l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti incompatibile con le attività bancarie e creditizie oggetto del decreto legislativo n. 385/93.

55. Nei limiti in cui finisce con l'impedire agli operatori bancari di altri Stati membri, che magari sono autorizzati a cumulare le suddette due attività nel loro paese di origine, di svolgere l'attività di recupero dei crediti in Italia, tale incompatibilità ostacola incontestabilmente il loro diritto al libero stabilimento e alla libera prestazione dei servizi⁴². Sembra difficile individuare una giustificazione per un divieto così generale, applicabile finanche nel caso in cui gli operatori rispondono ai requisiti finanziari e di onorabilità imposti dalla normativa del loro Stato membro di stabilimento. Del resto, la convenuta non ha tentato di giustificarlo.

41 — V. sentenza 29 gennaio 1985, causa 231/83, Cullet (Racc. pag. 305, punti 32 e 33).

42 — Si osservi difatti che la Corte ha già dichiarato contrario alla libera prestazione dei servizi l'obbligo di esercitare l'attività di organizzatore di fiere in via esclusiva [v. sentenza 15 gennaio 2002, Commissione/Italia, cit. (punto 32)].

56. Per contro, la convenuta contesta energicamente l'interpretazione della circolare del Ministero degli Interni 1996 data dalla Commissione. Il testo non vieterebbe affatto il cumulo, ma si limiterebbe a indicare che l'autorizzazione a svolgere l'attività di recupero dei crediti non può consentire di esercitare anche attività di raccolta del risparmio e di gestione del credito regolate dal decreto legislativo n. 385/93, attività che debbono costituire oggetto di un'apposita autorizzazione.

con le attività bancarie e creditizie. Pur se improprio, come sostiene la convenuta, esso è termine in ogni caso tale da suggerire alle imprese bancarie e finanziarie aventi sede in un altro Stato membro l'idea che è per loro impossibile svolgere l'attività di recupero dei crediti in Italia, dissuadendole quindi dal presentare alla polizia italiana una domanda di licenza a tal fine. Orbene, secondo una giurisprudenza costante, «i principi della certezza del diritto e della tutela dei singoli esigono una formulazione non equivoca che consenta agli interessati di conoscere i propri diritti ed obblighi in modo chiaro e preciso ed ai giudici di garantirne l'osservanza»⁴⁴. E, sulla scia di tale giurisprudenza, la Corte ha, più specificamente, già condannato l'incertezza giuridica quanto ai requisiti che devono essere soddisfatti che possa dissuadere gli operatori dal prestare i loro servizi⁴⁵.

57. Non è facile prendere posizione su questo punto, perché il brano incriminato della detta circolare è di difficile interpretazione. In essa è scritto che «per quanto riguarda la questione dell'incompatibilità delle agenzie di recupero crediti con altre attività, (...) debbono ritenersi non consentite alle suddette agenzie le operazioni finanziarie disciplinate dal D.L.vo n. 385/93 che sono riservate esclusivamente agli intermediari finanziari iscritti in apposito albo tenuto dal Ministero del Tesoro». Il termine «incompatibilità» che viene utilizzato fa propendere, di primo acchito, a favore dell'interpretazione sostenuta dalla Commissione, poiché indica un'impossibilità legale di cumulare⁴³ l'attività di recupero dei crediti

58. Propongo pertanto alla Corte di accogliere anche l'accusa di violazione degli artt. 43 CE e 49 CE derivante dall'incompatibilità tra l'attività di recupero dei crediti e le attività bancarie e creditizie.

43 — Secondo la definizione contenuta in Cornu G. (sous la direction de), *Vocabulaire juridique*, Quadrige, 7^a ed., PUF, 2005.

44 — V., in particolare, sentenza 28 ottobre 1999, causa C-187/98, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-7713, pag. 54). V. anche, con una formulazione leggermente diversa, sentenza 26 ottobre 2006, causa C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun (Racc. pag. I-10211, punto 79).

45 — V. sentenza Canal Satélite Digital, cit. (punto 41).

III — Conclusione

59. In conclusione, e per i motivi appena esposti, suggerisco alla Corte di dichiarare quanto segue:

- subordinando l'esercizio dell'attività di recupero stragiudiziale dei crediti al rilascio di una licenza, e
- permettendo al Questore di subordinare la concessione di una licenza a prescrizioni addizionali rispetto a quelle previste dalla legge sulla sicurezza pubblica, adottata mediante regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, interpretata e completata da una circolare del Ministero degli Interni 2 luglio 1996, allo scopo di assicurare la tutela della fede pubblica,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 49 CE.

- Limitando la portata territoriale della licenza;
- subordinando l'esercizio dell'attività di recupero stragiudiziale crediti al possesso di un locale in ciascuna provincia per la quale l'operatore detiene una licenza e imponendo a quest'ultimo di tenere permanentemente affissa in detti locali la tabella delle prestazioni che eroga;

- limitando la libertà di determinare le tariffe, e
- vietando il cumulo tra l'attività di recupero stragiudiziale crediti e le attività bancarie e creditizie,

la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 43 CE e 49 CE.