

■ **SENTENZA N. 0 DEL 18/07/2007****(C-134/05) LIBERTA' DI STABILIMENTO - ATTIVITA' DI RECUPERO CREDITI IN VIA STRAGIUDIZIALE - REGIME PREVISTO DA TULPS - VIOLAZIONE**

La Corte ha ritenuto in contrasto con il diritto comunitario la normativa prevista dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, adottato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, concernente il regime autorizzatorio per le agenzie che esercitano attività di recupero crediti in via stragiudiziale. In particolare, sono state giudicate contrarie agli artt. 43 CE e 49 del Trattato le previsioni che impongono all'agenzia di chiedere, benché disponga di un'autorizzazione rilasciata dal questore di una provincia, una nuova autorizzazione in ognuna delle altre province ove essa intenda svolgere le sue attività, salvo conferire mandato ad un rappresentante autorizzato in tale altra provincia; di disporre di locali nel territorio oggetto dell'autorizzazione ed affiggervi le prestazioni che possono essere effettuate per i clienti; di disporre di un locale in ogni provincia in cui essa intenda svolgere la sua attività.

Testo

Completo: **Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 18 luglio 2007**

Nella causa C-134/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 22 marzo 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. E. Traversa, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. P. Gentili, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann, presidente di sezione, dai sigg. K. Lenaerts, E. Juhász, K. Schiemann e E. Levits (relatore), giudici,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee ha chiesto alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, avendo sottoposto l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale ad una serie di condizioni, è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 43 CE e 49 CE.

Contesto normativo

2 Il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, adottato mediante regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (GURI n. 146, del 23 giugno 1931; in

prosieguo: il «testo unico»), dispone quanto segue.

3 Ai sensi dell'art. 115 del testo unico:

«Non possono aprirsi o condursi agenzie di prestiti su pegno o altre agenzie di affari, quali che siano l'oggetto e la durata, anche sotto forma di agenzie di vendita, di esposizioni, mostre o fiere campionarie e simili, senza licenza del Questore.

La licenza è necessaria anche per l'esercizio del mestiere di sensale o di intromettitore.

Tra le agenzie indicate in questo articolo sono comprese le agenzie per la raccolta di informazioni a scopo di divulgazione mediante bollettini od altri simili mezzi.

La licenza vale esclusivamente per i locali in essa indicati.

È ammessa la rappresentanza».

4 L'art. 8 del testo unico è così formulato:

«Le autorizzazioni di polizia sono personali: non possono in alcun modo essere trasmesse né dar luogo a rapporti di rappresentanza, salvi i casi espressamente previsti dalla legge.

Nei casi in cui è consentita la rappresentanza nell'esercizio di un'autorizzazione di polizia, il rappresentante deve possedere i requisiti necessari per conseguire l'autorizzazione e ottenere la approvazione dell'autorità di pubblica sicurezza che ha concesso l'autorizzazione».

5 L'art. 9 del testo unico prevede quanto segue:

«Oltre le condizioni stabilite dalla legge, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni, che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse».

6 L'art. 11 del testo unico stabilisce che:

«Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate:

- 1) a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione;
- 2) a chi è sottoposto all'ammonizione o a misura di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza.

Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato condanna per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone commessi con violenza, o per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, o per violenza o resistenza all'autorità, e a chi non può provare la sua buona condotta.

Le autorizzazioni devono essere revocate quando nella persona autorizzata vengono a mancare, in tutto o in parte, le condizioni alle quali sono subordinate, e possono essere revocate quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero imposto o consentito il

diniego dell'autorizzazione».

7 L'art. 16 del testo unico dispone che:

«Gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza hanno facoltà di accedere in qualunque ora nei locali destinati all'esercizio di attività soggette ad autorizzazioni di polizia e di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte dalla legge, dai regolamenti o dall'Autorità».

8 L'art. 120 del testo unico è così formulato:

«Gli esercenti le pubbliche agenzie indicate negli articoli precedenti sono obbligati a tenere un registro giornale degli affari, nel modo che sarà determinato dal regolamento, ed a tenere permanentemente affissa nei locali dell'agenzia, in modo visibile, la tabella delle operazioni alle quali attendono, con la tariffa delle relative mercedi.

Tali esercenti non possono fare operazioni diverse da quelle indicate nella tabella predetta, ricevere mercedi maggiori di quelle indicate nella tariffa (...)».

9 La circolare del Ministero degli Interni 2 luglio 1996, n. 559/C 22103.12015 (in prosieguo: la «circolare»), indirizzata a tutti i questori dello Stato italiano, completa ed interpreta talune disposizioni del testo unico.

10 Tale circolare afferma, fra l'altro, che, per evitare eccessive differenze tra le tariffe praticate in una stessa provincia, occorre fissare parametri oggettivi ed omogenei.

11 Per quanto riguarda la compatibilità dell'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale con quello di altre attività sottoposte a diversa regolamentazione, la circolare precisa che «debbono ritenersi non consentite alle suddette agenzie [di recupero crediti] le operazioni finanziarie disciplinate dal [decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (Supplemento ordinario alla GURI n. 230 del 30 settembre 1993; in prosieguo: la "legge sulle attività bancarie e creditizie")] che sono riservate esclusivamente agli intermediari finanziari iscritti in apposito albo tenuto dal Ministero del Tesoro».

Procedimento precontenzioso

12 La Commissione, ritenendo talune disposizioni del testo unico, come precisate e completate dalla circolare, incompatibili con gli artt. 43 CE e 49 CE, il 21 marzo 2002 ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica italiana.

13 Pur negando l'esistenza di una violazione degli articoli summenzionati del Trattato CE, le autorità italiane hanno risposto che un gruppo di lavoro era stato incaricato di approfondire la disciplina in causa, nell'intento di pervenire ad una revisione della stessa.

14 Dopo aver chiesto alle citate autorità di trasmetterle i risultati dei lavori del predetto gruppo, la Commissione ha ricevuto, nel corso del maggio 2004, una lettera in cui si annunciava la predisposizione di un disegno di legge per attuare una revisione della normativa in parola.

15 Tuttavia, non avendo ricevuto comunicazione né del testo né del calendario di adozione di tale disegno di legge, il 7 luglio 2004 la

Commissione ha emesso un parere motivato, invitando la Repubblica italiana a conformarsi a tale parere nel termine di due mesi dal ricevimento dello stesso. Ritenendo persistesse una situazione insoddisfacente, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Sul ricorso

16 A sostegno del suo ricorso, la Commissione fa valere otto censure relative alle condizioni e agli obblighi previsti dalla normativa in vigore in Italia per l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale in tale Stato membro.

17 Tali censure si riferiscono, rispettivamente, a quanto segue:

- incompatibilità con l'art. 49 CE della condizione relativa al rilascio di un'autorizzazione da parte del questore;
- incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE della limitazione territoriale dell'autorizzazione;
- incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE dell'obbligo di disporre di locali nel territorio oggetto dell'autorizzazione;
- incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE dell'obbligo di conferimento di un mandato ad un rappresentante autorizzato per l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale in una provincia per la quale l'operatore non dispone di autorizzazione;
- incompatibilità con l'art. 49 CE dell'obbligo di affissione, nei locali, delle prestazioni che possono essere effettuate per i clienti;
- incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE della facoltà, spettante al questore, d'imporre prescrizioni aggiuntive dirette a garantire il rispetto della sicurezza pubblica nell'interesse generale;
- incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE della limitazione della libertà di fissare le tariffe; e
- incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE del divieto di esercitare allo stesso tempo le attività oggetto della legge sulle attività bancarie e creditizie.

Sulla prima censura, relativa all'incompatibilità con l'art. 49 CE della condizione relativa al rilascio di una licenza da parte del questore

Argomenti delle parti

18 La Commissione sostiene che la normativa italiana, subordinando l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale al rilascio di una licenza da parte del questore, costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi. Siffatta restrizione non sarebbe compatibile con l'art. 49 CE, in quanto essa si applica agli operatori stabiliti in altro Stato membro, senza che sia preso in considerazione l'adempimento, da parte di tali operatori, degli obblighi previsti dalla normativa del loro Stato membro d'origine per tutelare l'interesse pubblico.

19 A tal proposito, la Repubblica italiana afferma innanzitutto che l'attività di recupero crediti in via stragiudiziale è di rilevante interesse pubblico. Siffatta circostanza sarebbe idonea a giustificare che l'art. 115 del testo unico imponga, sia ai cittadini italiani sia a quelli di altri Stati

membri, di disporre di un'autorizzazione per poter esercitare l'attività in parola. L'autorizzazione di cui trattasi è rilasciata dal questore.

20 Lo Stato membro in parola precisa successivamente che la normativa nazionale si applica nello stesso modo ai cittadini italiani e ai cittadini appartenenti ad altri Stati membri e non è minimamente basata su condizioni, quali la residenza, che potrebbero condurre a discriminazioni indirette dei cittadini di altri Stati membri rispetto ai cittadini italiani. Tale Stato membro insiste, inoltre, sulla circostanza che né l'art. 115 del testo unico né la circolare prevedono, neppure implicitamente, che non si debba tenere conto della situazione giuridica dell'interessato nel suo Stato membro d'origine nell'ambito della procedura di rilascio dell'autorizzazione.

21 In pratica, la situazione sarebbe la seguente: chiunque intenda esercitare un'attività di recupero crediti in via stragiudiziale, di agenzia di pubblici incanti, di pubbliche relazioni o di agenzia matrimoniale deve presentare al questore una domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 115 del testo unico. Tale domanda è presentata depositando un modulo, disponibile su Internet, di cui un esemplare è stato esibito alla Corte nell'udienza del 5 ottobre 2006, con cui l'interessato dichiara, in sostanza, di non versare nelle condizioni ostative previste dall'art. 11 del testo unico.

22 Conformemente all'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (GURI del 18 agosto 1990, n. 192, pag. 7), la dichiarazione di cui trattasi viene esaminata entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta di autorizzazione. In caso di assenza di elementi tali da far dubitare il questore dell'esattezza della dichiarazione in parola, l'autorizzazione è rilasciata. In caso contrario, si procede alle verifiche ritenute necessarie. A tal fine, il questore si rivolge, se del caso, alle autorità dello Stato membro di origine del richiedente. Le informazioni o documenti forniti in siffatta occasione da queste ultime sono presi in considerazione senza ulteriori verifiche e senza avanzare dubbi di sorta a loro riguardo.

Giudizio della Corte

23 Occorre innanzi tutto constatare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, una normativa nazionale che subordina l'esercizio di prestazioni di servizi sul territorio nazionale da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro al rilascio di un'autorizzazione amministrativa costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 49 CE (v., in particolare, sentenze 7 ottobre 2004, causa C-189/03, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-9289, punto 17, e 21 settembre 2006, causa C-168/04, Commissione/Austria, Racc. pag. I-9041, punto 40).

24 Pertanto, una normativa quale quella in discussione nella presente causa è contraria, in via di principio, all'art. 49 CE e, di conseguenza, vietata da tale articolo, salvo essa sia giustificata, segnatamente, da motivi imperativi d'interesse generale.

25 A tale proposito, giova ricordare che la Corte ha statuito che, escludendo che si tenga conto degli obblighi ai quali il prestatore di servizi transfrontaliero è già assoggettato nello Stato membro nel quale è stabilito, una normativa nazionale eccede quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito, che è quello di garantire uno stretto controllo sulle attività di cui trattasi (sentenze 29 aprile 2004, causa

C-171/02, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-5645, punto 60, e Commissione/Paesì Bassi, cit., punto 18).

26 Va osservato che, in udienza, la Repubblica italiana ha illustrato con precisione la prassi seguita nei casi di rilascio dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 115 del testo unico. Tale prassi, descritta ai punti 21 e 22 della presente sentenza, si limita in realtà a chiedere all'interessato di presentare, tramite un modulo disponibile su Internet, una semplice dichiarazione di «buona condotta» ai sensi dell'art. 11 del testo unico, il cui contenuto l'autorità competente deve verificare entro 30 giorni.

27 L'esistenza della prassi così descritta non è stata posta in dubbio dalla Commissione durante l'udienza, e la Corte non ha a disposizione alcun elemento idoneo a sollevare dubbi sull'effettiva esistenza di detta prassi.

28 Considerando che il modulo in questione è disponibile, in particolare, su Internet, il sistema di rilascio di autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale può essere ritenuto dotato di adeguata pubblicità.

29 Orbene, la richiesta di una dichiarazione di «buona condotta» ai sensi dell'art. 11 del testo unico è di gran lunga meno impegnativa di quella di fornire determinati documenti all'autorità competente. Dal momento che è onere del prestatore dei servizi dichiarare di non trovarsi in una delle posizioni descritte nell'articolo in parola, senza che si distingua fra la posizione di soggetti stabiliti in Italia e quella di soggetti stabiliti in altri Stati membri, non si può sostenere che la procedura di cui trattasi non tenga conto dell'adempimento, da parte di tali prestatori, di obblighi previsti dalla normativa del loro Stato d'origine.

30 Di conseguenza, non si può ritenere che la prassi italiana ecceda quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito, che è quello di garantire uno stretto controllo sulle attività di recupero crediti in via stragiudiziale. Tale prassi, pertanto, è conforme al principio di proporzionalità.

31 Da quanto precede risulta che la condizione relativa al previo rilascio di un'autorizzazione, imposta per l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale, quale prevista dalla normativa italiana e realizzata nella prassi, è giustificata in virtù di motivi connessi all'interesse generale.

32 Per tali ragioni, la prima censura della Commissione è infondata.

Sulla sesta censura, relativa all'incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE della facoltà spettante al questore d'imporre prescrizioni aggiuntive dirette a garantire il rispetto della sicurezza pubblica nell'interesse generale

Argomenti delle parti

33 La Commissione è dell'avviso che la circostanza che il questore, in forza dell'art. 9 del testo unico, possa imporre prescrizioni aggiuntive a quelle previste dalla legge, non previamente note agli operatori interessati, dirette a garantire il rispetto della sicurezza pubblica nell'interesse generale, violi gli artt. 43 CE e 49 CE.

34 Per quanto riguarda le prescrizioni in parola, richiamate nella parte intitolata «Avvertenze» del modulo menzionato al punto 21 della presente sentenza, la Repubblica italiana osserva che, poiché la

discrezionalità dell'amministrazione è nettamente circoscritta dall'art. 11 del testo unico, le prescrizioni di cui all'art. 9 del testo unico sono marginali e residuali. Di conseguenza, esse non sarebbero tali da scoraggiare realmente eventuali interessati dall'operare in Italia. Inoltre, tenuto conto di circostanze mutevoli ed imprevedibili, è inevitabile che l'amministrazione possa trovarsi nella necessità di compiere valutazioni particolari, caso per caso. Pertanto, pretendere che la legge preveda in maniera rigorosa tutti i criteri ai quali l'amministrazione debba attenersi sarebbe eccessivo.

Giudizio della Corte

35 È indubbio, come affermato dalla Repubblica italiana, che l'autorità nazionale di pubblica sicurezza deve poter godere di un certo potere discrezionale per valutare le situazioni caso per caso e che può essere obbligata ad imporre prescrizioni ai titolari di autorizzazioni di polizia senza che dette prescrizioni possano essere stabilite anticipatamente.

36 Come risulta dal dettato stesso dell'art. 9 del testo unico, esso prevede che chiunque abbia ottenuto un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli nel pubblico interesse.

37 Benché tale disposizione non precisi le condizioni alle quali un individuo può essere soggetto nell'esercizio di un'attività di recupero crediti in via stragiudiziale in Italia, la Commissione non ha dimostrato l'esistenza di una situazione d'incertezza del diritto tale da pregiudicare l'accesso al mercato italiano dei servizi di recupero crediti in via stragiudiziale.

38 La Commissione, infatti, non ha presentato alcun esempio di esercizio della detta discrezionalità sulla cui base si possa sostenere che sarebbero ostacolati lo stabilimento in Italia di imprese che vi intendano svolgere attività di recupero crediti in via stragiudiziale e lo svolgimento di siffatte attività in Italia da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro.

39 Orbene, l'esistenza di un ostacolo alle libertà di circolazione e di stabilimento non può essere dedotta dalla sola circostanza che un'autorità nazionale dispone del potere d'integrare il quadro normativo che, in un dato momento, disciplina un'attività economica assoggettando ulteriormente detta attività a condizioni aggiuntive.

40 Da quanto precede risulta che anche la sesta censura della Commissione è infondata.

Sulla terza censura (in parte) e sulla quinta censura, relative all'incompatibilità con l'art. 49 CE degli obblighi di disporre di locali nel territorio oggetto dell'autorizzazione e di affiggervi le prestazioni che possono essere effettuate per i clienti

Argomenti delle parti

41 La Commissione rileva che l'obbligo di disporre di un locale nel territorio oggetto dell'autorizzazione, che discende dall'art. 115, quarto comma, del testo unico, equivale ad esigere che l'operatore vi si stabilisca, il che, secondo giurisprudenza ben consolidata della Corte, sarebbe radicalmente contrario al principio della libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE. A parere della Commissione, da quanto precede si deduce che l'obbligo connesso di affiggere in tale locale l'elenco delle prestazioni che possono essere effettuate per i clienti,

imposto dall'art. 120 del testo unico, è anch'esso contrario all'art. 49 CE.

42 La Repubblica italiana osserva che l'obbligo di disporre di un locale nel territorio oggetto dell'autorizzazione è giustificato dalla necessità di consentire, nell'interesse generale, all'autorità di pubblica sicurezza di accedere, a fini di controllo, ai documenti relativi alle operazioni effettuate in Italia. Pertanto, l'obbligo connesso, relativo all'affissione dell'elenco delle prestazioni che possono essere effettuate, previsto per tutte le agenzie pubbliche le cui attività sono soggette al rilascio di un'autorizzazione, sarebbe altresì compatibile con la libera prestazione dei servizi garantita dal Trattato.

Giudizio della Corte

43 Occorre innanzi tutto ricordare che, secondo giurisprudenza costante, la condizione in base alla quale il prestatore di servizi deve avere la sua sede di attività nello Stato membro ove il servizio è fornito è direttamente in contrasto con la libera prestazione dei servizi in quanto rende impossibile, in tale Stato, la prestazione di servizi da parte dei prestatori stabiliti in altri Stati membri (sentenza 14 dicembre 2006, causa C-257/05, Commissione/Austria, non pubblicata nella Raccolta, punto 21 e giurisprudenza ivi citata). Del resto, la Repubblica italiana non nega che l'obbligo di disporre di un locale nel territorio oggetto dell'autorizzazione costituisca un ostacolo, in via di principio vietato, alla libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE.

44 Orbene, siffatto ostacolo non può essere giustificato dallo scopo invocato dalla Repubblica italiana.

45 Secondo giurisprudenza costante della Corte, infatti, misure restrittive della libera prestazione dei servizi possono essere giustificate da ragioni imperative di interesse generale solamente ove dette misure risultino necessarie ai fini della tutela degli interessi perseguiti e in quanto tali obiettivi non possano essere conseguiti con provvedimenti meno restrittivi (v., in questo senso, sentenza 14 dicembre 2006, Commissione/Austria, cit., punto 23 e giurisprudenza ivi citata).

46 Orbene, il controllo sulle attività delle agenzie di recupero crediti in via stragiudiziale e sui loro documenti relativi alle operazioni effettuate in Italia non è per nulla condizionato dall'esistenza di un locale di cui dette agenzie dovrebbero disporre in tale Stato membro. Allo stesso modo, le prestazioni effettuate dalle agenzie in questione possono essere portate a conoscenza dei clienti con modalità meno gravose dell'affissione in locali realizzati, fra l'altro, a tal fine, quali la pubblicazione in un giornale locale o una pubblicità adeguata.

47 Occorre quindi constatare che, avendo previsto l'obbligo per i soggetti che intendono esercitare attività di recupero crediti in via stragiudiziale di disporre di locali nel territorio oggetto dell'autorizzazione e di affiggere nei locali in parola le prestazioni che possono essere effettuate per i clienti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 49 CE.

Sulla seconda e sulla quarta censura, relative all'incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE della limitazione territoriale dell'autorizzazione ad esercitare l'attività di recupero crediti in via stragiudiziale e dell'obbligo di conferire un mandato ad un rappresentante autorizzato per l'esercizio di tale attività in una provincia per la quale l'operatore non dispone di autorizzazione, nonché sulla terza censura, nella parte relativa all'incompatibilità con l'art. 43 CE dell'obbligo di disporre di un locale in

ogni provincia

Argomenti delle parti

48 La Commissione ritiene che la circostanza che l'autorizzazione rilasciata dal questore sia valida soltanto nella provincia sottoposta alla sua autorità costituisca una restrizione sia della libertà di stabilimento, sia della libera prestazione dei servizi. Dato che il territorio italiano è suddiviso in 103 province, la quantità di autorizzazioni da ottenere per poter esercitare l'attività di recupero crediti in via stragiudiziale sull'insieme del territorio italiano rappresenterebbe un ostacolo quasi insormontabile per un operatore economico di un altro Stato membro.

49 Secondo la Commissione, tale restrizione, da cui derivano conseguenze sia quanto alla rappresentanza, sia quanto ai locali di cui l'operatore deve disporre in ogni provincia, non risulterebbe giustificata da preminenti ragioni di interesse pubblico, segnatamente una maggiore efficacia del controllo sulle attività di cui trattasi.

50 La Commissione, infatti, sostiene che tale controllo possa essere organizzato a livello nazionale, effettuando eventualmente taluni controlli a livello locale, ma senza che sia necessario imporre agli operatori di disporre di un'autorizzazione per ogni provincia in cui esercitino le loro attività. Inoltre, il controllo in parola potrebbe essere operato in modo efficace mediante uno scambio di informazioni fra le autorità di pubblica sicurezza delle varie province in cui gli operatori intendano esercitare le loro attività.

51 La Commissione dubita per di più dell'idoneità del regime italiano a raggiungere l'obiettivo perseguito, dal momento che il numero di enti amministrativi coinvolti, in considerazione del complesso delle autorizzazioni necessarie, nonché il numero di locali da controllare per uno stesso operatore si potrebbero rivelare controproducenti ai fini di un controllo efficace.

52 La Repubblica italiana critica il punto di vista della Commissione. Tenuto conto, infatti, della sua natura specifica, l'attività di cui trattasi sarebbe legata alle condizioni economiche locali. Risulterebbe pertanto indispensabile che il questore, prima del rilascio di un'autorizzazione, valuti la situazione nel territorio di sua competenza. Se le autorizzazioni avessero una validità geograficamente più estesa del territorio della provincia per cui sono richieste, la valutazione in parola non potrebbe avvenire in un'altra provincia ove la situazione potrebbe essere diversa.

53 La Repubblica italiana afferma inoltre che, una volta ammesso che l'attività in esame possa essere controllata da un'autorità di pubblica sicurezza, il che non è negato dalla Commissione, non compete né a quest'ultima né alla Corte stabilire le modalità tecniche concrete attraverso le quali tale controllo debba essere effettuato.

54 Per quanto riguarda il numero di enti coinvolti nel detto controllo, la Repubblica italiana non vede come tale circostanza possa influire sulla valutazione dell'idoneità di un sistema di controllo a conseguire il suo scopo.

55 La Repubblica italiana conclude che il sistema delle autorizzazioni territoriali è giustificato da preminenti ragioni di interesse pubblico ed è proporzionato rispetto allo scopo perseguito, pur essendo ipotizzabili anche altri sistemi.

Giudizio della Corte

56 Ai sensi della normativa in esame, un'agenzia può esercitare attività di recupero crediti in via stragiudiziale solamente nella provincia per la quale sia stata ad essa rilasciata un'autorizzazione, salvo conferire un mandato ad un rappresentante autorizzato per l'esercizio di tali attività in un'altra provincia. Inoltre, un'agenzia può ottenere un'autorizzazione per l'esercizio di dette attività in altre province solamente qualora disponga di un locale in ognuna di esse.

57 Benché tali norme si applichino in maniera identica agli operatori stabiliti in una provincia italiana ed interessati ad estendere le loro attività in altre province e agli operatori provenienti da altri Stati membri che intendono esercitare le loro attività in più province italiane, esse costituiscono nondimeno, per gli operatori non stabiliti in Italia, un serio ostacolo all'esercizio delle loro attività in tale Stato membro, pregiudicandone l'accesso al mercato.

58 Poiché, infatti, le disposizioni di cui trattasi impongono ad un operatore proveniente da un altro Stato membro e che intenda esercitare le sue attività in più province italiane, di non limitarsi ad un solo stabilimento nel territorio italiano, ma di disporre di locali in ognuna di tali province, salvo conferire un mandato ad un rappresentante autorizzato, dette disposizioni lo collocano in una situazione svantaggiosa rispetto agli operatori italiani attivi in Italia che hanno già un locale in almeno una delle province in questione e per i quali, di regola, risulta più facile che per gli operatori stranieri stabilire contatti con operatori autorizzati ad esercitare in altre province al fine di conferire loro, eventualmente, un mandato con rappresentanza (v., in questo senso, sentenza 5 ottobre 2004, causa C-442/02, CaixaBank France, Racc. pag. I-8961, punti 12 e 13).

59 Per quanto riguarda, inoltre, i motivi avanzati dalla Repubblica italiana per giustificare siffatto ostacolo alle libertà garantite dagli artt. 43 CE e 49 CE, è giocoforza innanzi tutto constatare che né la limitazione territoriale dell'autorizzazione, né l'obbligo di disporre di un locale nella provincia per la quale l'autorizzazione è stata concessa possono essere immediatamente qualificati inidonei a conseguire lo scopo loro attribuito di realizzare un controllo efficace sulle attività in oggetto.

60 Tuttavia, come rilevato dalla Commissione, le disposizioni in parola eccedono quanto necessario per raggiungere tale scopo, poiché esso può essere conseguito attraverso misure meno restrittive.

61 Come osservato al punto 27 della presente sentenza, il sistema italiano prevede la concessione di un'autorizzazione territoriale in base ad una dichiarazione di «buona condotta» ai sensi dell'art. 11 del testo unico. Se tale dichiarazione è stata verificata dall'autorità competente della provincia in cui è stata presentata e detta autorità ha rilasciato un'autorizzazione all'interessato, non è necessario sottoporre la medesima dichiarazione ad altre autorità provinciali.

62 Un'autorizzazione rilasciata dal questore di una provincia, infatti, dovrebbe essere sufficiente per poter svolgere attività di recupero crediti in via stragiudiziale sulla totalità del territorio italiano, salvo che la dichiarazione su cui è basata l'autorizzazione divenga inesatta, circostanza che il titolare della stessa è tenuto a dichiarare.

63 Con riferimento alla posizione della Repubblica italiana, la quale fa valere che il riconoscimento, da parte delle autorità competenti di una

provincia, di un'autorizzazione rilasciata in un'altra provincia contrasterebbe con la circostanza che la concessione di siffatta autorizzazione dipende, per di più, dalla valutazione delle condizioni economiche locali ad opera del questore di ogni provincia, è sufficiente ricordare che, conformemente a una giurisprudenza costante qualsiasi regime di autorizzazione preventiva dev'essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo agli interessati (sentenze 13 maggio 2003, causa C-463/00, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4581, punto 69 e giurisprudenza ivi citata, e 16 maggio 2006, C-372/04, Watts, Racc. pag. I-4325, punto 116). Poiché la valutazione in parola è priva di criteri oggettivi e noti in anticipo alle imprese interessate, tale argomentazione non può giustificare il mancato riconoscimento, da parte del questore di una provincia, dell'autorizzazione rilasciata dal questore di un'altra provincia.

64 Occorre pertanto constatare che, avendo obbligato un'agenzia di recupero crediti in via stragiudiziale, che disponga di un'autorizzazione per l'esercizio di detta attività rilasciata dal questore di una provincia, a chiederne una nuova in ognuna delle altre province ove essa intenda svolgere le sue attività, salvo conferire mandato ad un rappresentante autorizzato in tale altra provincia, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 43 CE e 49 CE.

65 Per quanto riguarda l'obbligo per le agenzie di recupero crediti in via stragiudiziale di disporre di un locale in ognuna delle province ove esse intendano svolgere le loro attività, è sufficiente ricordare che, come rilevato al punto 46 della presente sentenza, il controllo sulle attività delle agenzie di cui trattasi e sui loro documenti relativi alle attività effettuate non è per nulla condizionato dall'esistenza di un locale di cui dette agenzie debbano disporre in tale provincia.

66 Pertanto, avendo obbligato le agenzie di recupero crediti in via stragiudiziale a disporre di un locale in ogni provincia in cui esse intendano svolgere le loro attività, la Repubblica italiana è venuta meno ancora una volta agli obblighi ad essa imposti dall'art. 43 CE.

Sulla settima censura, relativa all'incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE della limitazione della libertà di fissare le tariffe

Argomenti delle parti

67 La Commissione sostiene che le disposizioni della circolare indirizzata ai questori, che segnalano la necessità di fissare parametri oggettivi ed omogenei al fine di evitare tariffe eccessivamente divergenti in una stessa provincia, mancano di trasparenza e prevedibilità. Esse costituirebbero un ostacolo alle libertà sancite dagli artt. 43 CE e 49 CE, che inciderebbe maggiormente sugli operatori stranieri rispetto a quelli italiani.

68 La Commissione fa valere inoltre che le disposizioni in parola non rispondono ad uno scopo di tutela della pubblica sicurezza e a tal proposito richiama la giurisprudenza della Corte, secondo cui le giustificazioni che possono essere addotte da uno Stato membro devono essere corredate da un'analisi dell'idoneità e della proporzionalità della misura restrittiva interessata. Orbene, la Repubblica italiana non avrebbe avanzato argomenti convincenti a tale riguardo.

69 Detto governo asserisce al contrario che gli operatori interessati non sarebbero privati della libertà di fissare le tariffe, poiché la circolare conterrebbe solamente una raccomandazione diretta ai questori,

invitando questi ultimi ad indicare agli operatori in parola tariffari basati su elementi obiettivi, quali i costi o il rapporto tra la domanda e l'offerta del servizio di cui trattasi. Tali indicazioni avrebbero la finalità di evitare che si sviluppi una concorrenza incontrollata sul prezzo delle prestazioni, fonte di potenziali turbative dell'ordine pubblico in detto settore di attività.

Giudizio della Corte

70 Per quanto riguarda l'art. 49 CE, secondo una costante giurisprudenza, esso osta all'applicazione di qualsiasi normativa nazionale che abbia l'effetto di rendere la prestazione di servizi tra Stati membri più difficile della prestazione di servizi puramente interna ad uno Stato membro (v. sentenza 8 settembre 2005, cause riunite C-544/03 e C-545/03, Mobistar e Belgacom Mobile, Racc. pag. I-7723, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

71 Così, per quanto riguarda le tariffe minime obbligatorie, la Corte ha già dichiarato che una normativa che vieti in maniera assoluta di derogare convenzionalmente agli onorari minimi determinati da una tariffa forense per prestazioni che sono, al tempo stesso, di natura giudiziale e riservate agli avvocati, costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi prevista dall'art. 49 CE (sentenza 5 dicembre 2006, cause riunite C-94/04 e C-202/04, Cipolla e a., Racc. pag. I-11421, punto 70).

72 Un divieto di tale natura, infatti, priva gli operatori economici stabiliti in un altro Stato membro della possibilità di porre in essere, offrendo tariffe inferiori a quelle fissate da una tariffa imposta, una concorrenza più efficace nei confronti degli operatori economici installati stabilmente nello Stato membro interessato e ai quali, pertanto, risulta più facile che agli operatori economici stabiliti all'estero fidelizzare la clientela (v., in questo senso, sentenza Cipolla e a., cit., punto 59, e, per analogia, sentenza CaixaBank France, cit., punto 13).

73 Allo stesso modo, un divieto siffatto limita la scelta dei destinatari dei servizi in questione nello Stato membro interessato, poiché questi ultimi non possono ricorrere ai servizi di operatori economici stranieri che potrebbero offrire, in tale Stato membro, le loro prestazioni ad un prezzo inferiore rispetto a quello risultante dalle tariffe in parola (v., in questo senso, sentenza Cipolla e a., cit., punto 60).

74 Occorre tuttavia rilevare che, nella citata sentenza Cipolla e a., il divieto, qualificato come ostacolo all'art. 49 CE, discendeva da una disciplina in vigore che vietava in maniera categorica ed assoluta di derogare convenzionalmente ad una tariffa imposta, mentre nella causa in esame si tratta di una mera indicazione contenuta in una circolare, diretta ai questori e qualificata dalla Repubblica italiana come «raccomandazione», che si limita a chiedere di stabilire taluni «parametri obiettivi ed omogenei».

75 Va inoltre constatato, come osservato dalla Commissione stessa nel suo ricorso, che le autorità italiane non hanno fornito precisazioni quanto alle misure adottate sulla base di tale indicazione della circolare, che risale al 1996. L'esistenza stessa di tariffari destinati alle agenzie di recupero crediti in via stragiudiziale non appare quindi certa.

76 Da quanto precede discende che la Commissione non ha dimostrato l'esistenza di una restrizione della libera prestazione dei servizi garantita dall'art. 49 CE.

77 Quanto precede vale anche rispetto alla censura di cui trattasi, in quanto relativa all'incompatibilità con l'art. 43 CE della limitazione della libertà di fissare le tariffe.

78 Alla luce di tale contesto, occorre concludere che la settima censura della Commissione è integralmente infondata.

Sull'ottava censura, relativa all'incompatibilità con gli artt. 43 CE e 49 CE del divieto di esercitare allo stesso tempo le attività oggetto della legge sulle attività bancarie e creditizie

Argomenti delle parti

79 La Commissione è del parere che l'incompatibilità, prevista dalla circolare, tra l'esercizio delle attività di recupero crediti in via stragiudiziale e quello di altre attività si risolva, per gli operatori bancari e creditizi di altri Stati membri, in un divieto, contrario agli artt. 43 CE e 49 CE, di esercitare in Italia l'attività di recupero crediti in parola.

80 Anche qualora la circolare fosse diversamente interpretata dalle autorità italiane, la disposizione controversa violerebbe in ogni caso gli articoli in questione, dal momento che essa è formulata in maniera assai equivoca. Gli operatori di cui trattasi, infatti, non sarebbero posti nella condizione di valutare, in modo chiaro e preciso, se essi siano o meno autorizzati ad esercitare l'attività di recupero crediti in via stragiudiziale in Italia. Secondo costante giurisprudenza della Corte, tale circostanza sarebbe sufficiente a far rilevare una violazione del diritto comunitario.

81 La Repubblica italiana respinge tali critiche. La circolare si limiterebbe a ricordare che l'attività di recupero crediti in via stragiudiziale non rientra tra quelle di raccolta del risparmio e di esercizio del credito, disciplinate dalla legge sulle attività bancarie e creditizie, e che quindi l'autorizzazione a svolgere la prima attività non può valere come autorizzazione ad esercitare anche le seconde.

82 Secondo detto Stato membro, anche qualora si dovesse ritenere che, nella circolare, il termine «incompatibilità» sia usato impropriamente, non potrebbero sorgere dubbi ragionevoli sul fatto che nulla impedisca ad un soggetto autorizzato a svolgere entrambi i tipi di attività di poterli esercitare contemporaneamente.

Giudizio della Corte

83 Occorre constatare, da un lato, che la circolare concerne le competenze delle agenzie di recupero crediti in via stragiudiziale relativamente alle operazioni finanziarie disciplinate dalla legge sulle attività bancarie e creditizie, e non il divieto per gli operatori bancari di esercitare attività di recupero crediti in via stragiudiziale in Italia.

84 Dall'altro, si deve rilevare, come affermato dalla Repubblica italiana, che dal testo della circolare, così come riportato al punto 11 della presente sentenza, risulta che questo si limita a confermare che l'autorizzazione riguardante l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale non comporta automaticamente l'autorizzazione a svolgere le attività disciplinate dalla legge sulle attività bancarie e creditizie.

85 Poiché non risulta che la circolare sia fonte di incertezze del diritto per quanto riguarda l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via

stragiudiziale rispetto a quello delle attività oggetto della legge sulle attività bancarie e creditizie, non vi è ostacolo alla libertà garantita dall'art. 49 CE con riferimento agli operatori stranieri per quanto concerne l'esercizio dell'attività di recupero crediti in via stragiudiziale in Italia.

86 Di conseguenza, l'ottava censura formulata dalla Commissione è infondata.

87 Alla luce di quanto precede, occorre dichiarare che, avendo previsto, nell'ambito del testo unico, l'obbligo per qualsiasi agenzia che eserciti l'attività di recupero crediti in via stragiudiziale di:

– chiedere, benché l'agenzia disponga di un'autorizzazione rilasciata dal questore di una provincia, una nuova autorizzazione in ognuna delle altre province ove essa intenda svolgere le sue attività, salvo conferire mandato ad un rappresentante autorizzato in tale altra provincia, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 43 CE e 49 CE;

– disporre di locali nel territorio oggetto dell'autorizzazione ed affiggervi le prestazioni che possono essere effettuate per i clienti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 49 CE;

– disporre di un locale in ogni provincia in cui essa intenda svolgere le sue attività, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 43 CE.

88 Per il resto, il ricorso è respinto.

Sulle spese

89 Ai sensi dell'art. 69, n. 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

90 Nel caso di specie, poiché la Commissione e la Repubblica italiana sono rimaste entrambe soccombenti in taluni capi delle loro conclusioni, occorre decidere che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

1) Avendo previsto, nell'ambito del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, adottato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, l'obbligo, per ogni agenzia che esercita attività di recupero crediti in via stragiudiziale, di:

– chiedere, benché l'agenzia disponga di un'autorizzazione rilasciata dal questore di una provincia, una nuova autorizzazione in ognuna delle altre province ove essa intenda svolgere le sue attività, salvo conferire mandato ad un rappresentante autorizzato in tale altra provincia, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dagli artt. 43 CE e 49 CE;

– disporre di locali nel territorio oggetto dell'autorizzazione ed affiggervi le prestazioni che possono essere effettuate per i clienti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa imposti dall'art. 49 CE;

– disporre di un locale in ogni provincia in cui essa intenda svolgere la sua attività, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa

imposti dall'art. 43 CE.

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) La Commissione delle Comunità europee e la Repubblica italiana devono sopportare ciascuna la propria parte di spese.