

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 17 settembre 2002¹

I — Introduzione

1. L'Amtsgericht Augsburg (Germania) chiede alla Corte una pronuncia in via pregiudiziale sull'interpretazione degli artt. 49 CE, 50 CE, 54 CE e 55 CE nonché della direttiva del Consiglio 7 luglio 1964, 64/427/CEE, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate di trasformazione delle classi 23-40 CITI (industria e artigianato)².

2. Tale questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento, pendente dinanzi a questo giudice, relativo ad una sanzione amministrativa inflitta dalla città di Augsburg al sig. Schnitzer a causa di violazioni della normativa tedesca sulla lotta contro il lavoro nero. Il sig. Schnitzer aveva incaricato un'impresa portoghese di effettuare lavori di intonacatura di considerevole entità in Germania, cosa che tale impresa ha fatto senza essere iscritta nell'albo tedesco degli artigiani.

II — Ambito normativo

A — Ambito normativo comunitario

3. L'art. 49, primo comma, CE, stabilisce:

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

4. L'art. 50, terzo comma, CE precisa che «[s]enza pregiudizio delle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento, il prestatore può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte dal paese stesso ai propri cittadini».

¹ — Lingua originale: il francese.

² — GU 1964 n. 117, pag. 1863.

5. Il 18 dicembre 1961 il Consiglio ha adottato, sulla base degli artt. 54, n. 1, e 63, n. 1, del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 44, n. 1, CE, e 52, n. 1, CE), due programmi generali per la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi³. Al fine di facilitare la realizzazione di tali programmi, il Consiglio ha emanato in particolare la direttiva 64/427. Quest'ultima prevede essenzialmente un sistema di reciproco riconoscimento dell'esperienza professionale acquisita nel paese d'origine e si applica sia allo stabilimento sia alla prestazione dei servizi in un altro Stato membro.

a) per sei anni consecutivi, a titolo indipendente o in qualità di dirigente con incarico di gestire l'impresa;

b) ovvero per tre anni consecutivi, a titolo indipendente o in qualità di dirigente con incarico di gestire l'impresa qualora il beneficiario compri di aver ricevuto, per l'attività prescelta, una formazione professionale preliminare di almeno tre anni, attestata da certificato riconosciuto dallo Stato o giudicata pienamente valida da un organismo professionale competente;

6. Ai sensi dell'art. 3 della direttiva:

c) ovvero per tre anni consecutivi a titolo indipendente qualora il beneficiario possa dimostrare di aver esercitato la professione considerata a titolo dipendente per almeno cinque anni;

«Qualora, in uno Stato membro, l'accesso a una delle attività di cui all'articolo 1, paragrafo 2, o l'esercizio delle stesse sia subordinato al possesso di conoscenze e attitudini generali, commerciali o professionali, tale Stato membro riconosce come prova sufficiente di tali conoscenze e attitudini l'esercizio effettivo in un altro Stato membro dell'attività considerata:

d) ovvero per cinque anni consecutivi con mansioni direttive di cui almeno tre anni con mansioni tecniche che comportino la responsabilità di almeno un settore dell'impresa, qualora il beneficiario compri di aver ricevuto, per l'attività prescelta, una formazione professionale preliminare di almeno tre anni attestata da un certificato riconosciuto dallo Stato o giudicata pienamente valida da un organismo professionale competente.

3 — GU 1962 n. 2, rispettivamente pag. 36 e pag. 32.

Nei casi previsti alle precedenti lettere a) e c), questa attività non deve essere terminata da più di 10 anni alla data del deposito della richiesta di cui all'articolo 4, paragrafo 3».

3. Lo Stato membro ospitante concede l'autorizzazione a esercitare l'attività di cui trattasi su richiesta dell'interessato, allorché l'attività attestata corrisponde nei punti essenziali alla monografia professionale comunicata a norma del paragrafo 1 e siano soddisfatte le altre condizioni eventualmente previste dalla regolamentazione vigente in detto Stato».

7. L'art. 4 della direttiva stabilisce:

«Per l'applicazione dell'articolo 3:

1. Gli Stati membri nei quali l'accesso ad una delle professioni indicate all'articolo 1, paragrafo 2, o l'esercizio di tale attività è subordinato al possesso di conoscenze e attitudini generali, commerciali o professionali, informano gli altri Stati membri, con l'aiuto della Commissione, delle caratteristiche essenziali della professione (descrizione dell'attività di queste professioni).

2. L'autorità competente all'uopo designata dal paese di provenienza attesta le attività professionali effettivamente esercitate dal beneficiario, nonché la loro durata. L'attestato viene redatto in funzione della monografia professionale comunicata dallo Stato membro nel quale il beneficiario intende esercitare la professione a titolo permanente o temporaneo.

8. La direttiva 64/427, in vigore al momento dei fatti nella causa principale, è stata abrogata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 giugno 1999, 1999/42/CE, che istituisce un meccanismo di riconoscimento delle qualifiche per le attività professionali disciplinate dalle direttive di liberalizzazione e dalle direttive recanti misure transitorie, e che completa il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche⁴. La formulazione dell'art. 4 di questa direttiva, unitamente all'allegato A, parte prima, lista I di quest'ultima (che fa esplicitamente riferimento alla direttiva 64/427), è analoga a quella dell'art. 3 della direttiva 64/427.

B — *Ambito normativo nazionale*

9. In Germania le attività artigianali sono disciplinate dalla Handwerksordnung (legge sull'artigianato), il cui testo vigente

⁴ — GU L 201, pag. 77.

alla data dei fatti della causa principale è quello del 24 dicembre 1998⁵. Ai sensi dell'art. 1, n. 1, prima frase, della Handwerksordnung, l'attività artigianale a titolo di lavoro autonomo è autorizzata solamente per le persone fisiche e giuridiche nonché per le società di persone iscritte nell'albo degli artigiani (Handwerksrolle). Tale iscrizione corrisponde alla concessione di un'abilitazione professionale all'esercizio della detta attività.

tale disposizione il Ministro federale dell'Economia ha emanato, in data 4 agosto 1966, un regolamento relativo ai requisiti per l'iscrizione nell'albo degli artigiani dei cittadini di altri Stati membri⁶. Questo regolamento ha trasposto nel diritto tedesco le disposizioni di cui agli artt. 3 e 4, nn. 2 e 3, della direttiva.

10. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, prima frase, della Handwerksordnung, «nell'albo degli artigiani vengono iscritti coloro che hanno superato l'esame di abilitazione all'attività artigianale che intendono esercitare o ad attività simili (...)».

III — Causa principale e questione pregiudiziale

11. L'art. 8, n. 1, prima frase, della Handwerksordnung prevede che «in casi straordinari l'iscrizione all'albo degli artigiani è concessa qualora il richiedente dimostri di possedere le cognizioni e l'esperienza necessarie all'esercizio dell'attività artigianale in modo autonomo».

12. L'art. 9 della Handwerksordnung autorizza il Ministero federale dell'Economia a stabilire i requisiti in presenza dei quali i cittadini di altri Stati membri possono beneficiare della detta autorizzazione straordinaria all'iscrizione nell'albo degli artigiani al di fuori dei casi previsti all'art. 8, n. 1, della Handwerksordnung. In base a

13. Con decisione 28 agosto 2000, la città di Augsburg ha inflitto una sanzione amministrativa al sig. Schnitzer per violazione degli artt. 1°, n. 1, punto 3, e 2, del Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (legge sulla lotta contro il lavoro nero). Questa legge prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa, non solo a chiunque *fornisca* esso stesso, in misura rilevante, servizi o prestazioni lavorative senza essere iscritto all'albo degli artigiani, ma anche a chiunque *faccia eseguire*, in misura rilevante, tali servizi e prestazioni lavorative affidandoli a soggetti che non sono iscritti in tale albo. A quest'ultimo titolo il sig. Schnitzer ha costituito oggetto della decisione sopra menzionata.

⁵ — BGBl. 1998 I, pag. 3074.

⁶ — BGBl. 1966 I, pag. 469.

14. Il giudice del rinvio fa rilevare che la società, di cui il sig. Schnitzer è il rappresentante legale in qualità di amministratore, «tra il novembre 1994 e il novembre 1997 avrebbe affidato considerevoli lavori di intonacatura da effettuare in Baviera meridionale all'impresa portoghese Codeigal-Construção, Decoração et Isolamentos de Portugal Lda, stabilita in 3680 Oliveira de Fredes. Tale impresa è stata iscritta nell'albo tedesco delle imprese artigiane solo il 27 novembre 1997 (...). Il rimprovero mosso dall'amministrazione è che, tra il novembre 1996 [sic] e l'ottobre 1997, epoca in cui ha presentato la domanda di iscrizione, l'impresa portoghese ha effettuato lavori, per un ammontare complessivo di DM 539 537,65, che in Germania rientrano tra quelli effettuati dagli artigiani stuccatori».

15. Il sig. Schnitzer ha impugnato la decisione amministrativa dinanzi all'Amtsgericht Augsburg. Tale giudice fa presente che, nella sua sentenza del 3 ottobre 200, Corsten⁷, la Corte, nel caso di un'impresa di uno Stato membro la quale intendeva fornire servizi nello Stato membro ospitante un'unica volta, ha già dichiarato che il requisito di un'iscrizione nell'albo degli artigiani non è compatibile con il diritto comunitario allorché in tal modo venga reso più lungo e più costoso l'esercizio del diritto di libera prestazione di servizi. Tenuto conto di taluni brani di questa sentenza, il giudice del rinvio fa rilevare che è possibile che la Corte possa ritenere che il requisito dell'iscrizione di un'impresa di un altro Stato membro nell'albo degli artigiani

non sia giustificato nemmeno allorché tale impresa esercita un'attività di più lunga durata in Germania.

16. L'Amtsgericht ha, quindi, deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre ai sensi dell'art. 234 CE la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con il diritto comunitario in materia di libera prestazione dei servizi il fatto che un'impresa portoghese, che in Portogallo soddisfa le condizioni per l'esercizio di un'attività artigiana, debba soddisfare condizioni, sebbene solo formali [nella fattispecie: l'iscrizione nell'albo delle imprese artigiane (Handwerksrolle)], per svolgere tale attività in Germania non solo per poco tempo, ma anche per un periodo più lungo».

IV — Analisi

17. Tenuto conto della durata delle attività dell'impresa portoghese in Germania, sorge innanzi tutto la questione se questa società non abbia, in realtà, posto in essere uno stabilimento in Germania. Condivido infatti la tesi della Commissione secondo

⁷ — Causa C-58/98 (Racc. pag. I-7919).

cui, in questo caso, l'obbligo di iscrizione non solleva alcun dubbio⁸.

L'ipotesi dello stabilimento

18. La distinzione tra stabilimento e libera prestazione di servizi non è sempre facile da operare. Questo risulta già dalla giurisprudenza della Corte.

19. Nella sentenza Gebhard⁹, la Corte ha dichiarato che una persona può essere stabilita in più di uno Stato membro (punto 24) e che vi è stabilimento allorché essa esercita in maniera stabile e continuativa un'attività professionale in un altro Stato membro, dove, da un domicilio professionale, offre i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'ultimo Stato (punto 28).

20. Nella stessa sentenza la Corte ha dichiarato che «nel caso in cui il prestatore di servizi si sposti in un altro Stato membro, le disposizioni del capo relativo ai servizi e, in particolare, l'art. 60, terzo comma, del Trattato [divenuto art. 50, terzo comma, CE] prevedono che il prestatore vi eserciti la propria attività in via temporanea» (punto 26). Essa ha conti-

nuato dichiarando che «il carattere temporaneo delle attività considerate dev'essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa. Il carattere temporaneo della prestazione non esclude la possibilità per il prestatore di servizi, ai sensi del Trattato, di dotarsi nello Stato membro ospitante di una determinata infrastruttura (ivi compreso un ufficio o uno studio), se questa infrastruttura è necessaria al compimento della prestazione di cui trattasi» (punto 27).

21. Non sarà certo facile determinare, in un caso concreto, se si sia in presenza di un ufficio che serve come infrastruttura per prestazione di servizi o di un domicilio professionale che costituisce un secondo stabilimento.

22. Il prof. Mota Campos¹⁰, menzionato dal governo portoghese nelle osservazioni che ha depositato nella presente causa, ha operato la seguente distinzione che mi sembra ragionevole:

«(...) l'esercizio da parte di un operatore economico del diritto di stabilimento comporta un'installazione duratura, stabile (o, quanto meno, creata con un intento di

8 — V., in tal senso, le mie conclusioni del 7 maggio 2002, nella causa C-79/01, Payroll Data Services e a. (sentenza 17 ottobre 2002, Racc. pag. I-8923).

9 — Sentenza 30 novembre 1995, causa C-55/94 (Racc. pag. I-4165).

10 — Mota Campos, João «Direito Comunitário», Volume III — O Ordenamento Económico, pag. 332.

permanenza), che costituisca il centro dell'attività professionale esercitata nello Stato di stabilimento in relazione con clienti indeterminati.

Per contro, una semplice prestazione di servizi presuppone l'adempimento di una o più prestazioni o atti professionali aventi carattere sporadico, i cui destinatari sono clienti determinati attirati da un'installazione stabile situata nello Stato di stabilimento del prestatore di servizi.

23. Secondo il governo portoghese, l'impresa di cui trattasi ha fornito un servizio, per un periodo più o meno lungo, a una impresa cliente, situata in un altro Stato membro, ma a partire da un'installazione stabile nello Stato di origine, che è lo Stato di stabilimento del prestatore di servizi, dove ha il suo centro di attività.

24. Per contro, ci si può tuttavia chiedere se l'impresa portoghese non abbia in realtà prestato i suoi servizi a «clienti indeterminati», ossia tutti i clienti successivi al sig. Schnitzer. Si può ritenere che quest'ultimo abbia agito come mandatario dell'impresa portoghese? L'impresa del sig. Schnitzer potrebbe essere considerata come il secondo domicilio professionale dell'impresa portoghese? Poteva quest'ultima depositarvi i propri materiali per più di un anno, o per diversi anni? Gli operai dell'impresa portoghese sono rimasti in Germania dal novembre 1996, o dal novembre

1994, ritornando in Portogallo solo per le loro ferie? Questi sono elementi, tra gli altri, che il giudice nazionale dovrà esaminare al fine di determinare la situazione dell'impresa portoghese relativamente al Trattato.

25. Occorre anche ricordare, in tale contesto, la costante giurisprudenza della Corte, secondo cui «(...) è giusto riconoscere ad uno Stato membro il diritto di provvedere affinché un prestatore di servizi, la cui attività si svolga per intero o principalmente sul territorio di detto Stato, non possa utilizzare la libertà garantita dall'art. 59 allo scopo di sottrarsi alle norme sull'esercizio della sua professione la cui osservanza gli sarebbe imposta ove egli si stabilisse nello Stato in questione (...)»¹¹.

26. In un'altra occasione, prima di ricordare questo diritto, la Corte ha dichiarato che «(...) qualora un'impresa assicuratrice di uno Stato membro sia *permanentemente presente* in un altro Stato membro, ad essa si applicano le disposizioni del Trattato sul diritto di stabilimento, anche se la sua presenza in quest'ultimo Stato non ha assunto la forma di una succursale o di un'agenzia, ma si manifesta tramite un semplice ufficio, gestito da personale dipen-

11 — Sentenza 3 dicembre 1974, causa 33/74, Van Binsbergen (Racc. pag. 1299, punto 13). V., anche, sentenze 27 settembre 1989, causa 130/88, Van de Bijl (Racc. pag. 3039, punto 26); 16 dicembre 1992, causa C-211/91, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-6757, punto 12); 3 febbraio 1993, causa C-148/91, Veronica Omroep Organisatie (Racc. pag. I-487, punto 12), e 5 ottobre 1994, causa C-23/93, TV10 (Racc. pag. I-4795, punto 20).

dente dall'impresa, o tramite *una persona indipendente, ma incaricata di agire in permanenza per conto dell'impresa* alla stessa stregua di un'agenzia. (...) [L]'impresa assicuratrice non potrebbe quindi, in tal caso, valersi [delle disposizioni relative alla libera prestazione di servizi] per quanto riguarda le sue attività nel secondo Stato membro»¹².

trattasi su richiesta dell'interessato allorché l'attività attestata corrisponde nei punti essenziali alla monografia professionale comunicata a norma del paragrafo 1 e siano soddisfatte le *altre condizioni eventualmente previste dalla regolamentazione vigente in detto Stato*»¹³.

27. Se l'Amtsgericht di Augsburg dovesse tuttavia pervenire alla conclusione secondo cui non si può ritenere che l'impresa portoghese sia stabilita in Germania, ad esso spetterebbe esaminare il problema dal punto di vista della libera prestazione di servizi.

30. Poiché questo risulta già dagli artt. 43 CE e 50 CE, un soggetto o un'impresa che presta servizi deve quindi, allo stesso modo di chi si stabilisce in un altro Stato membro, rispettare, in via di principio, le condizioni che quest'ultimo impone ai propri cittadini.

L'ipotesi della libera prestazione di servizi

28. Ribadisco che la direttiva 64/427 si applica sia allo stabilimento sia alla libera prestazione di servizi.

31. La Corte ritiene tuttavia, e l'ha ribadito nella sentenza Corsten sopra menzionata, che uno Stato membro non può subordinare l'effettuazione di prestazioni di servizi sul proprio territorio all'osservanza di tutte le condizioni prescritte ai fini dello stabilimento, perché altrimenti priverebbe di qualsiasi effetto utile le norme del Trattato dirette a garantire, appunto, la libera prestazione dei servizi¹⁴.

29. L'art. 4, n. 3, di tale direttiva è così formulato:

32. Nella causa Corsten, sopra menzionata, la Corte ha ammesso che l'obiettivo,

«Lo Stato membro ospitante concede l'autorizzazione a esercitare l'attività di cui

13 — Il corsivo è mio.

14 — V., in particolare, sentenze 25 luglio 1991, causa C-76/90, Säger (Racc. pag. I-4221, punto 13), nonché Commissione/Germania, sopra menzionata, punto 26.

12 — Sentenza 4 dicembre 1986, causa 205/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 3755, punto 21). Il corsivo è mio.

fatto valere dalle autorità tedesche, di garantire la qualità delle opere artigianali svolte per tutelare i destinatari di tali opere, costituisce un motivo imperativo di interesse generale atto a giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi (punto 38)¹⁵.

33. Essa ha tuttavia anche dichiarato che questa normativa «ancorché si applichi indipendentemente dalla nazionalità dei prestatori dei servizi e sembri specificamente diretta ad assicurare la realizzazione di obiettivi tutti volti a garantire la qualità dei servizi forniti, va oltre quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi stessi» (punto 40).

34. La Corte ha poi dichiarato quanto segue:

«45 Ancorché l'obbligo di iscrizione nell'albo degli artigiani, con la conseguente iscrizione obbligatoria delle imprese interessate presso le camere dell'artigianato e, quindi, il versamento dei relativi contributi, possa risultare giustificato in caso di stabilimento nello Stato membro ospitante, ipotesi che non ricorre nella causa principale, lo stesso ragionamento non si applica necessariamente alle imprese che inten-

dano fornire servizi nello Stato membro ospitante *solamente a titolo occasionale, eventualmente un'unica volta*.

46 Queste ultime, infatti, possono essere dissuase dal perseguire il loro progetto qualora, in conseguenza dell'iscrizione obbligatoria presso l'albo degli artigiani, la procedura di autorizzazione venga resa più lunga e più costosa, di modo che l'utile previsto, quantomeno con riguardo ai progetti minori, non risulta più interessante sul piano economico. In tal modo, *per tali imprese*, la libera prestazione dei servizi, principio fondamentale del Trattato, al pari della direttiva 64/427, rischiano di perdere il loro effetto utile»¹⁶.

35. Nel dispositivo della stessa sentenza, la Corte tuttavia non ha più fatto riferimento ai servizi prestati una sola volta, o a titolo occasionale, ma ha dichiarato, in generale, che «l'art. 59 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 49 CE) e l'art. 4 della direttiva del Consiglio 7 luglio 1964, 64/427/CEE, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate di trasformazione delle classi 23-40 CITI (industria ed artigianato), ostano ad una normativa di uno Stato membro che subordini l'effettuazione, sul proprio territorio, di attività artigianali da parte di prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri ad una procedura di autorizzazione tale da ritardare o rendere più complesso l'esercizio del diritto alla libera prestazione dei servizi, quando l'esame dei

¹⁵ — Nella sentenza 8 giugno 2000, causa C-264/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4417), relativa all'attività di spedizioniere, la Corte non ha potuto constatare l'esistenza di un tale motivo imperativo.

¹⁶ — Il corsivo è mio.

requisiti per l'accesso alle attività di cui trattasi sia stato effettuato e sia stata accertata la sussistenza dei requisiti medesimi. Inoltre, l'eventuale obbligo di iscrizione presso l'albo degli artigiani dello Stato membro ospitante, ammesso che possa risultare giustificato, non dovrebbe né dar luogo a spese amministrative supplementari né implicare il versamento obbligatorio di contributi alla camera dell'artigianato».

36. Il giudice del rinvio si chiede se queste norme si applichino solo in caso di prestazioni di servizi occasionali o anche in caso di prestazioni numerose che si estendono su un lungo periodo.

37. Il governo portoghese ritiene, al riguardo, «che l'amministrazione tedesca non può (...) far valere, per meglio tutelare i propri interessi, il fatto che, trattandosi di una prestazione di servizi più lunga, quantificazione che la legge tedesca non determina essa stessa, l'iscrizione delle imprese presso la Deutsche Handwerksrolle è necessaria. Voler operare una tale distinzione non è pertinente in quanto essa non è prevista dalla normativa tedesca in materia; si tratta di un ostacolo dissimulato alla libera prestazione di servizi nello spazio comunitario (...). Di conseguenza, la nozione di prestazione di servizi, che comprende necessariamente il fattore tempo, non si presta alla quantificazione dei periodi di tempo che devono essere presi in considerazione ai fini dell'applicazione di regimi giuridici differenti, se non si vuol

violare la causa di stand-still contenuta nell'art. 49».

38. Anche per il governo austriaco «la durata della prestazione dei servizi (eventualmente più lunga) non può costituire un motivo sufficiente per, discostandosi al riguardo dalla posizione della Corte, richiedere un'iscrizione all'albo degli artigiani. La durata della prestazione dei servizi in un caso determinato — sia essa una settimana o un anno (per esempio la costruzione di un ospedale o qualsiasi altro grande progetto analogo) — dipende dal tipo della prestazione di cui trattasi. Non esiste una durata tipo che consenta di qualificare un'attività come servizio (...). Nella presente causa, la durata più lunga dell'attività potrebbe tutt'al più indicare che non si tratta più di prestazioni di servizi, ma piuttosto di attività che rientrano nel regime della libertà di stabilimento, con la conseguenza che requisiti maggiori sarebbero allora giustificati (...). Per contro, per quanto riguarda attività di più lunga durata (...), le autorità dello Stato membro interessato conservano il potere di prevedere una gestione puramente amministrativa degli elenchi di imprese la cui qualificazione è stata riconosciuta nell'ambito delle norme di diritto comunitario pertinenti».

39. Il governo austriaco suggerisce quindi un'alternativa all'iscrizione delle imprese degli altri Stati membri nell'albo degli

artigiani. Questa alternativa sarebbe senz'altro praticabile. Lo Stato membro ospitante potrebbe così rilasciare all'impresa un documento con cui certifica che essa soddisfa le condizioni poste dalla direttiva per l'esercizio di prestazioni di servizi. Questo documento potrà servirle come prova in caso di controlli effettuati successivamente su altri cantieri. Lo Stato membro potrebbe contemporaneamente iscrivere l'impresa in un elenco speciale che raggruppa tutte le imprese che hanno ottenuto una tale attestazione, ed avere così un quadro globale di tutte le imprese straniere autorizzate a prestare servizi.

40. A questo, uno Stato membro come la Repubblica federale di Germania potrebbe tuttavia obiettare che, per motivi relativi alla tradizione, alla trasparenza e all'omogeneità del suo sistema, sembra ad esso indispensabile mantenere un registro unico che raggruppa tutte le imprese, sia nazionali sia straniere, autorizzate ad esercitare una determinata professione nel territorio nazionale.

42. I potenziali utilizzatori dei servizi di cui trattasi potrebbero del resto anch'essi trovare un vantaggio nel fatto di poter consultare un registro unico e ben conosciuto per verificare se un'impresa con la quale essi intendono concludere un contratto disponga delle qualificazioni necessarie.

43. Infine, l'iscrizione delle imprese straniere nell'albo degli artigiani sembra persino, agli occhi del legislatore comunitario, essere nell'interesse di queste imprese. La direttiva del Consiglio 7 luglio 1964, 64/429/CEE, relativa all'attuazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività non salariate di trasformazione delle classi 23-40 CITI (industria e artigianato)¹⁷, adottata lo stesso giorno della direttiva cui si riferisce la sentenza Corsten, sopra menzionata, prevede, infatti, quanto segue:

«Articolo 5

41. Non vedo come il diritto comunitario possa opporsi al mantenimento di una tale tradizione, dal momento che la procedura d'iscrizione nel registro non comporta gli inconvenienti criticati dalla Corte nella sentenza Corsten, sopra menzionata.

1. Gli Stati membri vigilano affinché i beneficiari della presente direttiva abbiano il diritto di iscriversi alle organizzazioni

¹⁷ — GU 1964 n. 117, pag. 1880.

professionali alle stesse condizioni e con gli stessi diritti ed obblighi dei propri cittadini».

44. Dal seguito di questo articolo risulta che le associazioni artigiani costituiscono tali organizzazioni professionali.

45. A mio parere, la Corte non dovrebbe più mantenere l'esitazione che aveva ancora espresso nella sentenza *Corsten*, sopra menzionata, circa la giustificazione stessa dell'iscrizione nell'albo. Se quest'ultima non comporta ritardo supplementare rispetto alla procedura di controllo prevista dalla direttiva né spese amministrative aggiuntive, il requisito di questa iscrizione dovrebbe essere ammesso indipendentemente dalla durata prevedibile dei lavori.

46. Rimane da accertare se, nel caso di prestazioni multiple che si estendono su un lungo periodo, possa, a decorrere da un certo momento, essere richiesto il versamento di un contributo all'associazione artigiani.

47. La Commissione, dal canto suo, non opera una tale distinzione tra l'iscrizione all'albo, le relative spese amministrative e il

versamento di un contributo all'associazione artigiani, ma adotta un atteggiamento molto sfumato. Essa ritiene che occorra prendere come punto di partenza i criteri che la Corte ha fissato al punto 46 della sentenza *Corsten*, sopra menzionata. Secondo la Commissione, «il caso di specie implica che è difficile applicare un'ottica *ex post* nell'analisi che dev'essere effettuata in forza del punto 46. Infatti non si può escludere che l'impresa che ha fatto uso della libertà di prestazione di servizi nel mercato comune abbia esercitato all'inizio, nel paese ospitante, un'attività che in effetti doveva essere esercitata solo occasionalmente o solo per una sola volta. L'attività continua che si constata *ex post* non era forse affatto prevista, *ex ante*, o quanto meno durante un certo periodo iniziale e può ben essersi sviluppata sulla base di ordinativi incidentali collegati alla soddisfazione derivata da un lavoro che all'inizio era prestato "solo a titolo occasionale o per una sola volta". Il giudice dei fatti dovrà constatare, sulla base di una ricerca di fatti obiettivamente determinata, a partire da qual momento l'impresa che fornisce prestazioni da un certo periodo non dovesse più partire dal principio che a causa della sentenza *Corsten* si dovesse dubitare della compatibilità del suo obbligo di iscrizione con il Trattato CE. Più l'attività si prolunga nel tempo e più una continuazione è prevedibile *ex ante* da parte del prestatore di servizi, più presto l'obbligo di iscrizione dev'essere considerato compatibile con il diritto comunitario primario».

48. La Commissione parte quindi dal principio che un'iscrizione nell'albo degli arti-

giani possa essere richiesta a colui che effettua prestazioni di servizi in maniera più che occasionale, e che spetta al giudice nazionale, sulla base della valutazione psicologica molto fine che essa effettua, determinare il momento a partire dal quale questo fatto può essere considerato accertato. Se ho ben compreso il pensiero della Commissione, l'iscrizione nell'albo che interviene in queste condizioni può allora comportare il pagamento di spese amministrative e l'obbligo di versare un contributo all'associazione artigiani.

49. Questa interpretazione della Commissione può apparire attraente. Infatti, allorché un'impresa straniera dà esecuzione a tutta una serie di ordinativi, che si scaglionano su uno o più anni, un'eccezione al principio derivante dall'art. 50, terzo comma, CE, secondo cui un prestatore di servizi deve anch'esso essere assoggettato alle regole, in vigore nel paese ospitante, non è più giustificata. Pertanto le formalità controverse non avranno, in questa fase tardiva, alcuna incidenza sull'inizio dei suoi lavori, poiché questo avrà già avuto luogo in un momento più o meno lontano nel passato.

50. L'impresa avrà forse anche beneficiato, indirettamente, in un modo o nell'altro, dei servizi che l'associazione artigiani fornisce a tutto il settore. Se i contributi per tale associazione sono calcolati sotto forma di una percentuale del fatturato, non avranno un carattere dissuasivo.

51. Dopo un lungo periodo di attività nel paese ospitante, non si può quindi affatto ritenere che la formalità di cui trattasi «(...) priverebbe di qualsiasi effetto utile le norme del Trattato dirette a garantire, appunto, la libera prestazione dei servizi (...)»¹⁸.

52. Nel frattempo, l'impresa avrà comunque dovuto familiarizzare con i metodi di riscossione dell'IIVA nel paese ospitante e avrà dovuto instaurare rapporti con l'amministrazione incaricata dell'imposta sul reddito. In altri termini, l'idea che la prestazione di servizi transfrontaliera possa essere effettuata senza il minimo ostacolo sul piano amministrativo è puramente teorica.

53. Occorre quindi far rilevare che, seguendo l'interpretazione della Commissione, si finirebbe per creare, accanto alle imprese considerate come stabilite ed alle imprese che prestano servizi occasionali, una terza categoria, ossia quella delle imprese che prestano servizi ripetuti scaglionati su un lungo periodo, cosa per la quale il Trattato non fornisce alcun fondamento.

54. Inoltre, le valutazioni preconizzate dalla Commissione, relative all'intento che

18 — V. sentenza Säger, sopra menzionata, punto 13.

l'impresa abbia eventualmente potuto avere allorché ha cominciato a prestare servizi nel paese ospitante, mi sembrano molto difficili da effettuare.

55. Ritengo quindi che sarebbe preferibile ammettere i seguenti principi.

56. Innanzi tutto, qualsiasi impresa che intenda effettuare, per la prima volta, attività in un altro Stato membro può essere assoggettata al requisito dell'iscrizione nell'albo degli artigiani a condizione che questa sia la conseguenza automatica della procedura di controllo di qualificazione prevista dalla direttiva e che non comporti né spese supplementari in relazione a questa né il versamento di un contributo all'associazione artigiani.

57. Questo non deriva solo, a contrario, dalla sentenza Corsten, sopra menzionata, ma è anche l'interpretazione che il legislatore comunitario ha accolto all'art. 22, n. 1, della direttiva del Consiglio 10 giugno 1985, 85/384/CEE, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi certificati ed altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di

stabilimento e di libera prestazione di servizi¹⁹ di cui trattasi nella causa C-298/99²⁰.

58. Al terzo comma di questa disposizione si può infatti leggere che «gli Stati membri possono prevedere, al fine di consentire l'applicazione delle disposizioni disciplinari vigenti nel loro territorio, un'iscrizione temporanea con effetto automatico o un'adesione pro forma ad un'associazione o ad un organo professionale o un'iscrizione in un registro, a condizione che tale iscrizione non ritardi e non complichino in alcun modo la prestazione dei servizi e non comporti alcuna spesa supplementare per il prestatore dei servizi».

59. In secondo luogo, risulta poi che l'attività dell'impresa, a causa della sua durata, della sua continuità, e della molteplicità dei contratti eseguiti, abbia finito per assumere le caratteristiche di uno stabilimento e l'impresa potrà essere assoggettata al pagamento dei contributi all'associazione artigiani.

60. Ai sensi dell'art. 2 della direttiva 64/427, gli Stati membri «procurano affin-

19 — GU L 223, pag. 15.

20 — Sentenza 21 marzo 2002, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3129), che riguarda l'accesso alla professione di architetto.

ché, prima dello stabilimento o prima di cominciare ad esercitare un'attività temporanea, un beneficiario sia informato, a sua richiesta, della regolamentazione da cui sarebbe disciplinata, per la sua natura, la professione contemplata dal beneficiario stesso».

61. L'art. 2 della direttiva 1999/42 prevede, analogamente, che gli Stati membri provvedono affinché il beneficiario «sia informato, prima che si stabilisca o che inizi la prestazione dei servizi, in merito alle norme che disciplinano la professione che egli intende intraprendere».

62. L'imprenditore potrà quindi, in quel momento, essere informato del fatto che, a decorrere dal momento in cui la sua attività soddisferà i criteri essenziali dello stabilimento, sarà obbligato al pagamento dei contributi.

63. Quali sono le conclusioni che si traggono da quanto precede nell'ottica della causa principale?

64. Se il giudice nazionale perviene alla conclusione che la procedura di autorizza-

zione, il cui mancato rispetto viene addebitato all'impresa portoghese, è tale da ritardare o complicare l'esercizio del diritto alla libera prestazione di servizi, qualora sia stato accertato che le condizioni di accesso alle attività di cui trattasi siano soddisfatte, e che il requisito di iscrizione all'albo degli artigiani comporta spese amministrative supplementari e il versamento obbligatorio di contributi all'associazione artigiani, ne trarrà la conclusione che questa procedura è incompatibile con il diritto comunitario e che al sig. Schnitzer non può essere inflitta una sanzione per il fatto che l'impresa portoghese non l'ha rispettata.

65. Ma prima di trarre una conclusione definitiva, spetta anche al giudice nazionale verificare «in considerazione della durata, della frequenza, della periodicità e della continuità delle attività [dell'impresa portoghese], se quest'ultima eserciti la sua attività in Germania a titolo temporaneo ai sensi del Trattato»²¹. Se risultasse che, a decorrere da un determinato momento, questa attività aveva perso questo carattere temporaneo, o che era interamente o principalmente rivolta verso il territorio tedesco, il requisito dell'iscrizione all'albo degli artigiani (compresa quella del pagamento dei contributi all'associazione artigiani) opererebbe illimitatamente ed al sig. Schnitzer potrebbe essere inflitta una sanzione.

21 — V. sentenza 12 dicembre 1996, causa C-3/95, Reisebüro Broede (Racc. pag. I-6511, punto 22).

V — Conclusioni

66. Sulla base delle considerazioni che precedono, propongo di risolvere nel modo seguente la questione posta dall'Amtsgericht Augsburg:

- «1. Gli artt. 49 CE, 50 CE, 54 CE e 55 CE nonché l'art. 4 della direttiva del Consiglio 7 luglio 1964, 64/427/CEE, relativa alle modalità delle misure transitorie nel settore delle attività non salariate di trasformazione delle classi 23-40 CITI (industria e artigianato) non si oppongono ad una normativa di uno Stato membro che subordina lo svolgimento, nel suo territorio, delle attività artigianali da parte di prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri, oltre all'esame delle condizioni di accesso alle attività interessate, al requisito di un'iscrizione nell'albo degli artigiani allorché questo non è tale da ritardare o rendere più complicato l'esercizio del diritto alla libera prestazione di servizi e non comporta né spese amministrative supplementari né il versamento obbligatorio di contributi all'associazione artigiani.
- 2) Allorché le attività del soggetto o dell'impresa nel territorio dello Stato membro ospitante si sono svolte per un periodo di lunga durata, in maniera praticamente continua e sulla base di tutta una serie di contratti, spetta al giudice competente determinare a decorrere da quale momento la situazione debba essere equiparata ad uno stabilimento, e, pertanto, dar luogo al versamento di contributi all'associazione artigiani».