

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
11 dicembre 2003 *

Nel procedimento C-215/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dall'Amtsgericht Augsburg (Germania) nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente a carico di

Bruno Schnitzer,

domanda vertente sull'interpretazione 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 C.I.T.I. (Industria e artigianato) (GU 1964, n. 117, pag. 1863),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. D.A.O. Edward (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione, A. La Pergola e S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mischo
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

* Lingua processuale: il tedesco.

viste le osservazioni scritte presentate:

- per il governo portoghese, dal sig. L. Inez Fernandes e dalla sig.ra A.C. Pedroso, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per la Commissione delle Comunità europee, dalla sig.ra M. Patakia e dal sig. P.F. Nemitz, in qualità di agenti,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 17 settembre 2002,

vista l'ordinanza di riapertura della fase orale della Quinta Sezione del 10 gennaio 2003,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali orali del sig. Schnitzer, rappresentato dalla sig.ra H. Böttcher, Rechtsanwältin, e della Commissione, rappresentata dalla sig.ra M. Patakia e dal sig. P.F. Nemitz, all'udienza del 27 febbraio 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 aprile 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- ¹ Con ordinanza 26 febbraio 2001 pervenuta in cancelleria il 23 maggio successivo e completata l'11 luglio 2001, l'Amtsgericht Augsburg ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale di 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 C.I.T.I. (Industria e artigianato) (GU 1964, n. 117, pag. 1863; in prosieguo: la «direttiva 64/427»).
- ² Tale questione è stata sollevata nell'ambito dell'azione penale promossa dinanzi al detto giudice nei confronti del sig. Schnitzer per violazione della normativa tedesca in materia di repressione del lavoro nero.

Quadro giuridico

La normativa comunitaria

³ L'art. 49, primo comma, CE così dispone:

«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 CE è così formulato:

«Ai sensi del presente trattato, sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.

I servizi comprendono in particolare:

a) attività di carattere industriale,

b) attività di carattere commerciale,

- c) attività artigiane,
- d) attività delle libere professioni.

Senza 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».

- ⁵ Il 18 dicembre 1961 il Consiglio ha emanato, in base agli 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 ed alla libera prestazione dei servizi (GU 1962, n. 2, rispettivamente pagg. 36 e 32). Al fine di facilitare la realizzazione di tali programmi, il Consiglio ha emanato in particolare, in data 7 luglio 1964, la direttiva 64/427.
- ⁶ Tale direttiva istituisce essenzialmente un sistema di mutuo riconoscimento dell'esperienza professionale acquisita nel paese di origine e si applica sia allo stabilimento sia alla prestazione dei servizi in un altro Stato membro.
- ⁷ La direttiva 64/427, in vigore al momento dei fatti della 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 qualifiche (GU L 201, pag. 77).

La normativa nazionale

- ⁸ In Germania le attività artigianali sono disciplinate dalla Handwerksordnung (legge sull'artigianato), il cui testo in vigore alla data dei fatti di cui alla causa a qua è quello del 24 settembre 1998 (BGBl. 1998, I, pag. 3074). Ai sensi dell'art. 1, n. 1, prima frase, di tale legge, l'attività artigianale a titolo di lavoro autonomo è consentita solo alle persone fisiche e giuridiche nonché alle società di persone iscritte nell'albo degli artigiani («Handwerksrolle»). Tale iscrizione vale come concessione dell'abilitazione professionale all'esercizio della detta attività.
- ⁹ A tenore dell'art. 7, n. 1, prima frase, della Handwerksordnung, «è iscritto nell'albo degli artigiani chi ha superato l'esame di abilitazione all'attività artigianale che intende esercitare o attività simili (...»).
- ¹⁰ L'art. 8, n. 1, prima frase, della Handwerksordnung dispone che «l'iscrizione nell'albo degli artigiani viene eccezionalmente concessa qualora il richiedente dimostri di possedere le cognizioni e l'esperienza necessaria all'esercizio dell'attività artigianale in modo autonomo».
- ¹¹ L'art. 9 della Handwerksordnung autorizza il Ministro federale dell'Economia a fissare le condizioni in presenza delle quali i cittadini di altri Stati membri possono fruire della detta autorizzazione eccezionale d'iscrizione nell'albo degli

artigiani al di fuori dei casi previsti dall'art. 8, n. 1, della detta legge. A norma di tale disposizione il detto Ministro, in data 4 agosto 1966, ha emanato un regolamento che fissa le condizioni per l'iscrizione nell'albo degli artigiani dei cittadini di altri Stati membri (BGBI. 1966, I, pag. 469). Tale regolamento ha trasposto nel diritto tedesco le disposizioni di cui agli artt. 3 e 4, nn. 2 e 3, della direttiva 64/427.

La controversia di cui alla causa a qua e la questione pregiudiziale

- ¹² Con decisione 28 agosto 2000 la città di Augusta infliggeva al sig. Schnitzer un'ammenda amministrativa per violazione della normativa tedesca in materia di repressione del lavoro nero.
- ¹³ Secondo tale decisione, la società di cui il sig. Schnitzer è il rappresentante legale in qualità di gestore, aveva incaricato l'impresa Codeigal-Construção, Decoração e Isolamentos de Portugal L^{da} di effettuare, dal novembre 1994 al novembre 1997 lavori di intonacatura di grande portata nella Baviera meridionale. Avendo sede in Portogallo e non essendo iscritta nell'albo tedesco degli artigiani, la detta impresa aveva pertanto effettuato prestazioni rientranti nel settore tedesco degli artigiani stuccatori senza essere in possesso dell'autorizzazione a tal fine richiesta. La decisione sopra menzionata riguarda il periodo novembre 1996-ottobre 1997, mese durante il quale l'impresa con sede in Portogallo aveva chiesto la propria iscrizione nell'albo tedesco degli artigiani, la quale interveniva il 27 novembre 1997.
- ¹⁴ Il sig. Schnitzer ha proposto opposizione avverso tale decisione dinanzi all'Amtsgericht Augsburg. Tale giudice rileva che nella sentenza 3 ottobre 2000, causa C-58/98, Corsten (Racc. pag. I-7919), la Corte si è già pronunciata sulla questione circa la compatibilità con il diritto comunitario di un obbligo di

iscrizione nell'albo degli artigiani di un'impresa che era stabilita in uno Stato membro e che voleva fornire servizi in un altro Stato membro solo occasionalmente, o perfino una volta soltanto. Ritiene possibile che la Corte consideri altrettanto ingiustificato un siffatto obbligo di iscriversi in un albo nel caso in cui il prestatore di servizi svolga la sua attività nello Stato membro ospitante in modo ripetuto o più o meno regolare.

¹⁵ Ciò considerato, l'Amtsgericht Augsburg ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte 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 ulteriori 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».

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni sottoposte alla Corte

¹⁶ Secondo il governo portoghese la questione pregiudiziale solleva due problemi. In primo luogo, si tratterebbe di sapere se un'impresa che è stabilita in uno Stato membro e che integra le condizioni necessarie per lo svolgimento della sua attività

in tale Stato membro debba soddisfare ulteriori condizioni puramente formali allorché fornisce servizi nel territorio di un altro Stato membro. In secondo luogo, si tratterebbe di sapere se la soluzione della prima parte della questione sia o meno diversa allorché la prestazione di servizi si svolga per un periodo prolungato.

- 17 Per quanto riguarda il primo problema, il governo portoghese sostiene, facendo in particolare riferimento alla citata sentenza Corsten, che la libera prestazione di servizi, in quanto libertà fondamentale garantita dal Trattato, può essere limitata da provvedimenti nazionali solo a condizione che esistano ragioni imperative di interesse generale che si applicano in maniera uniforme a tutti gli operatori economici, che l'interesse generale non sia già garantito dalla normativa dello Stato membro ospitante e che sia rispettato il principio di proporzionalità. Secondo detto governo, tali condizioni non sono nella specie soddisfatte.
- 18 Per quanto riguarda il secondo problema, il governo portoghese ritiene che il fatto che una prestazione di servizi si estenda per un periodo prolungato, non giustifica un'interpretazione diversa da quella fornita nella citata sentenza Corsten. Sarebbe infatti impossibile sapere il momento a partire dal quale l'iscrizione nell'albo delle imprese artigiane diventa obbligatoria.
- 19 Il governo austriaco considera che la durata della prestazione dei servizi, anche se si estende per un periodo prolungato, non può costituire un motivo sufficiente per scartare la soluzione accolta nella citata sentenza Corsten. Infatti, a suo parere, non esisterebbe una durata tipo che consenta di qualificare un'attività di prestazione di servizi. La più lunga durata delle attività potrebbe al massimo indicare che si tratta di attività rientranti piuttosto nella libertà di stabilimento, il che è da valutarsi caso per caso.

- 20 Ad ogni modo, il governo austriaco sostiene che, anche in presenza di prestazioni di servizi di più lunga durata, la condizione dell’iscrizione nell’albo delle imprese artigiane è in contrasto con il diritto comunitario in quanto ritardi o complichi l’esercizio delle attività di cui trattasi nella causa a qua, implichi oneri amministrativi o l’obbligo di versare contributi alla camera degli artigiani.
- 21 La Commissione, in limine, rileva che la direttiva 64/427 è stata sostituita dalla direttiva 1999/42, e, più esattamente, che il combinato disposto di cui all’art. 4 della direttiva 1999/42, e all’allegato A, elenco I, di questa stessa direttiva corrisponde all’art. 3 della direttiva 64/427. Per quanto quest’ultima direttiva sia stata abrogata con l’entrata in vigore della direttiva 1999/42, cioè il 31 luglio 1999, e il termine di trasposizione ivi previsto scadesse solo il 31 luglio 2001, la Commissione è del parere che non vi siano lacune che mettano a repentaglio la continuità degli obblighi imposti dalla direttiva 64/427 e ripresi dalla direttiva 1999/42.
- 22 La Commissione considera che la questione circa la compatibilità con la libera prestazione di servizi, che riveste un’importanza fondamentale nel mercato interno, dell’obbligo di iscrizione nell’albo delle imprese artigiane in una situazione come quella di cui alla causa a qua, dovrebbe essere esaminata alla luce dei criteri fissati dalla Corte al punto 46 della citata sentenza Corsten.
- 23 Sarebbe tuttavia difficile applicare tali criteri alla fattispecie di cui alla causa a qua. Non è infatti dato di escludere che un’attività, che si presenti a posteriori continuativa e di lunga durata, non fosse stata assolutamente prevista in tali termini in origine o, quanto meno, inizialmente e che successivamente abbia potuto senz’altro modificarsi, alla luce del successo commerciale dei primi servizi forniti.

- 24 Si dovrebbe inoltre evitare che un'eventuale incertezza giuridica circa la data esatta alla quale è sorto l'obbligo di iscrizione produca conseguenze negative per il prestatore di servizi interessato. Ciò risulterebbe a ragione di maggiore importanza allorché, come nella causa a qua, l'iscrizione, pur avendo un carattere puramente formale, è ciò nondimeno imposta a pena di ammende amministrative il cui ammontare è talmente dissuasivo da poter impedire alle imprese di avvalersi delle loro libertà fondamentali.
- 25 La Commissione è pertanto del parere che la soluzione accolta nella citata sentenza Corsten sia applicabile anche ad una situazione in cui l'attività considerata venga svolta per un lungo periodo di tempo, senza tuttavia che siano applicabili le disposizioni del Trattato sul diritto di stabilimento. A suo avviso, è compito del giudice del merito determinare, per prestazioni di servizio che si protraggono per un lungo periodo, il momento a partire dal quale l'obbligo di iscrizione nell'albo delle imprese artigiane è sicuramente compatibile con il Trattato. L'analisi del giudice circa la durata dell'attività di cui trattasi dovrebbe essere effettuata alla luce delle iniziali intenzioni del prestatore, constatate sulla base di fatti obiettivi.

Giudizio della Corte

- 26 Dagli atti risulta che l'impresa incaricata dal sig. Schnitzer di effettuare lavori di intonacatura è un'impresa con sede in Portogallo che ha eseguito tali lavori dietro retribuzione in Germania. Si tratta pertanto di prestazioni alle quali sono applicabili le disposizioni del capitolo del Trattato relativo ai servizi, a meno che l'impresa di cui trattasi vada considerata come avente sede in Germania, con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 50, primo comma, CE, le dette prestazioni verrebbero regolate dagli artt. da 43 CE a 48 CE, relativi al diritto di stabilimento.

- 27 L'art. 50, terzo comma, CE precisa che il prestatore di un servizio può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nel paese ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni poste da tale paese ai propri cittadini. Fintantoché l'esercizio di tale attività in tale Stato membro resta temporaneo, il detto prestatore continua pertanto a rientrare sotto le disposizioni del capitolo relativo ai servizi.
- 28 Per quanto riguarda il carattere temporaneo dell'attività del prestatore nello Stato membro ospitante, la Corte ha giudicato che esso dev'essere valutato non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa. Tale carattere temporaneo 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 (sentenze 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165, punto 27, e 13 febbraio 2003, causa C-131/01, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1659, punto 22).
- 29 La Corte ha contraddistinto tale situazione da quella di un cittadino di uno Stato membro che esercita in maniera stabile e continuativa un'attività professionale in un altro Stato membro da un domicilio professionale in cui offre i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'ultimo Stato membro. La Corte ne ha tratto la conclusione che un siffatto cittadino rientra nelle disposizioni del capo relativo al diritto di stabilimento e non in quello relativo ai servizi (v. sentenza Gebhard, cit., punto 28).
- 30 Pertanto, nella nozione di «servizio» ai sensi del Trattato possono rientrare servizi di natura molto diversa, ivi compresi i servizi la cui prestazione si estende per un periodo di tempo prolungato, persino più anni, come quando, ad esempio, avviene per i servizi forniti nell'ambito della costruzione di un grande edificio. Possono parimenti costituire servizi ai sensi del Trattato le prestazioni che un operatore economico stabilito in uno Stato membro fornisce in maniera più o meno frequente o regolare, anche per un periodo di tempo prolungato, a persone

stabilite in uno o più altri Stati membri, come ad esempio l'attività di consulenza o di informazione offerta dietro retribuzione.

- 31 Infatti, nessuna disposizione del Trattato consente di determinare, in maniera astratta, la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizio in un altro Stato membro non può essere più considerata prestazione di servizi ai sensi del Trattato.
- 32 Ne consegue che il solo fatto che un operatore economico stabilito in uno Stato membro fornisca servizi identici o simili in modo più o meno frequente o regolare in un altro Stato membro senza che disponga ivi di un'infrastruttura che gli consenta di esercitarvi in maniera stabile e continuativa un'attività professionale e di offrire a partire dalla detta infrastruttura i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'altro Stato membro, non è sufficiente a considerarlo stabilito in tale Stato membro.
- 33 Nella causa a qua non risulta, circostanza la cui verifica spetta tuttavia al giudice nazionale, che l'impresa portoghese disponga di un'infrastruttura in Germania che consenta di considerarla stabilita in tale Stato membro o che cerchi di sottrarsi abusivamente agli obblighi della normativa nazionale del detto Stato membro.
- 34 Per quanto riguarda l'iscrizione nell'albo delle imprese artigiane, la Corte ha affermato che l'obbligo, imposto ad un'impresa stabilita in uno Stato membro che intende esercitare, a titolo di prestazione di servizi, un'attività artigianale in

un altro Stato membro, di iscriversi nell'albo degli artigiani di quest'ultimo Stato costituisce una restrizione ai sensi dell'art. 49 CE (sentenza Corsten, cit., punto 34).

- ³⁵ Se è vero che una restrizione alla libera prestazione dei servizi può essere giustificata da ragioni imperative di interesse generale, come lo scopo di garantire la qualità di lavori di artigianato eseguiti e di proteggere i destinatari di tali lavori, l'applicazione delle normative nazionali di uno Stato membro ai prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri dev'essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenza Corsten, cit., punto 39).
- ³⁶ Di conseguenza, la procedura di autorizzazione prevista nello Stato membro ospitante non dovrebbe né ritardare né rendere più complesso l'esercizio del diritto di un soggetto stabilito in un altro Stato membro di prestare i propri servizi sul territorio del primo Stato quando l'esame dei requisiti per l'accesso alle attività di cui trattasi sia stato effettuato e sia stata accertata la sussistenza dei requisiti medesimi (sentenza Corsten, cit., punto 47).
- ³⁷ Una volta che tali condizioni sono state soddisfatte, un eventuale requisito di iscrizione nell'albo delle imprese artigiane dello Stato membro ospitante può essere solo automatico e non può né costituire una previa condizione alla prestazione dei servizi, né implicare oneri amministrativi per il prestatore riguardato, né produrre un obbligo di contribuzione alla camera delle imprese artigiane.
- ³⁸ Questo vale non solo per prestatori che hanno l'intenzione di fornire servizi nello Stato membro solo a titolo occasionale, o perfino una volta soltanto, ma anche per prestatori che forniscono o intendono fornire servizi in modo ripetuto o più o meno regolare.

- 39 Infatti al momento in cui il prestatore prevede di fornire servizi nello Stato membro ospitante o viene effettuato l'esame delle condizioni di accesso alle attività di cui trattasi, risulta spesso difficile affermare se tali servizi saranno prestati una volta soltanto o in via molto occasionale o se invece lo saranno in modo ripetuto e più o meno regolare.
- 40 Si deve pertanto risolvere la questione pregiudiziale nel senso che il diritto comunitario in materia di libera prestazione dei servizi osta a che un operatore economico sia assoggettato ad un obbligo di iscrizione nell'albo delle imprese artigiane che ritarda, complica o rende più onerosa la prestazione dei suoi servizi nello Stato membro ospitante qualora siano soddisfatte le condizioni previste dalla direttiva per il riconoscimento delle qualifiche professionali applicabile per l'esercizio di tale attività nel detto Stato membro.

Il solo fatto che un operatore economico stabilito in uno Stato membro fornisca servizi identici o simili in modo ripetuto o più o meno regolare in un altro Stato membro senza ivi disporre di un'infrastruttura che gli consenta di esercitarvi in maniera stabile e continuativa un'attività professionale e di offrire, a partire da tale infrastruttura, i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'altro Stato membro, non è sufficiente per considerarlo come stabilito in tale altro Stato membro.

Sulle spese

- 41 Le spese dai governi portoghese e austriaco, come pure dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dall'Amtsgericht Augsburg con ordinanza 26 febbraio 2001, dichiara:

Il diritto comunitario in materia di libera prestazione dei servizi osta a che un operatore economico sia soggetto ad un obbligo di iscrizione nell'albo degli artigiani che ritarda, complica o rende più onerosa la prestazione dei suoi servizi nello Stato membro ospitante, qualora siano soddisfatte le condizioni previste dalla direttiva di riconoscimento delle qualifiche professionali applicabile per l'esercizio di tale attività nel detto Stato membro.

Il solo fatto che un operatore economico stabilito in uno Stato membro fornisca servizi identici o simili in modo ripetuto o più o meno regolare in un altro Stato membro senza ivi disporre di un'infrastruttura che gli consenta di esercitarvi in maniera stabile e continuativa un'attività professionale e di offrire, a partire da tale infrastruttura, i suoi servizi, tra l'altro, ai cittadini di quest'altro Stato membro non è sufficiente per considerarlo stabilito in tale altro Stato membro.

Edward

La Pergola

von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 dicembre 2003.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

V. Skouris