

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

M. POIARES MADURO

prezentate la 14 decembrie 2006¹

1. Prin prezenta acțiune, introdusă în temeiul articolului 226 CE, se solicită să se constate că, prin condițiile impuse pentru exercitarea activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor, inclusiv atunci când această activitate este desfășurată de întreprinderi stabilite în alte state membre, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE.

- exercitarea activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor este condiționată de eliberarea unei licențe de către questore, autoritate de poliție locală;
- licența este valabilă exclusiv pentru localurile menționate în conținutul acesteia;
- activitatea autorizată este limitată la provincia în care a fost eliberată licența;

I — Cadrul juridic și procedura precontencioasă

2. Legea privind siguranța publică, adoptată prin intermediul Decretului regal nr. 773 din 18 iunie 1931, interpretată și completată prin Circulara din 2 iulie 1996 a Ministerului de Interne, prevede în esență că:

- questore poate condiționa acordarea licenței de respectarea unor obligații suplimentare față de cele prevăzute de lege, în scopul de a garanta încrederea publică;
- titularul unei licențe trebuie să afișeze în permanentă și în mod vizibil în localurile sale tabelul operațiunilor pe care le realizează și lista prețurilor aferente și

¹ — Limba originală: portugheza.

nu poate efectua alte operațiuni decât cele menționate în tabel;

proiect de lege în acest sens. Însă, întrucât nici textul, nici calendarul de adoptare ale acestui proiect nu i-au fost comunicate, la 7 iulie 2004, Comisia a emis un aviz motivat. Apreciind că situația a rămas nesatisfăcătoare, Comisia a sesizat Curtea de Justiție cu prezenta acțiune la 22 martie 2005.

- pentru a fi evitate diferențele importante între tarifele practicate în aceeași provincie, este necesară stabilirea unor parametri obiectivi și omogeni;

II — Apreciere

- agențiile de recuperare a creanțelor nu pot efectua operațiunile financiare reglementate prin Decretul legislativ nr. 385/93 (activități bancare și de credit), rezervate exclusiv intermediarilor financiari înscrși în tabelul aferent al Ministerului Trezoreriei.

3. Considerând că majoritatea acestor dispoziții sunt incompatibile cu articolele 43 CE și 49 CE, la 21 martie 2002, Comisia a trimis guvernului italian o scrisoare de punere în întârziere. Contestând existența unei încălcări a dispozițiilor din tratat, autoritățile italiene au răspuns că au instituit un grup de lucru însărcinat cu revizuirea reglementării în cauză și au transmis Comisiei o scrisoare prin care anunțau pregătirea unui

4. Recuperarea extrajudiciară a creanțelor poate fi definită ca fiind „orice act sau practică având drept scop incitarea debitorului să achite o datorie neplătită, cu excepția oricărei recuperări efectuate în temeiul unui titlu executoriu”². Exercițarea acestei activități este reglementată de diverse dispoziții din Legea italiană privind siguranța publică, interpretată și completată printr-o circulară a Ministerului de Interne (denumită în continuare „reglementarea italiană”). În opinia Comisiei, această reglementare este incompatibilă cu articolele 43 CE și 49 CE din mai multe puncte de vedere. Mai precis, Comisia prezintă împotriva acestei reglementări opt motive, însă unele dintre acestea par să fie atât de strâns legate între ele încât, pentru claritatea analizei, argumentarea Comisiei poate fi prezentată în doar cinci puncte.

2 — A se vedea, cu titlu de exemplu, articolul 2 alineatul 1 punctul 1) din Legea privind recuperarea amiabilă a datoriilor consumatorului belgiană (*Moniteur belge* din 29 ianuarie 2003).

5. Prin cererea introductivă, Comisia solicită Curții să precizeze încă o dată care este marja de care dispun statele membre pentru a reglementa exercitarea unei activități economice care nu a făcut încă obiectul unei reglementări comunitare.

6. În această privință, trebuie amintit de la bun început că, potrivit jurisprudenței Curții, „în lipsa armonizării unei activități profesionale, statele membre păstrează, în principiu, competența de a defini exercitarea acestei activități, însă trebuie să își exercite competențele în acest domeniu cu respectarea libertăților fundamentale garantate de tratat”³. Desigur, libertățile de circulație, precum dreptul de liberă stabilire și dreptul de liberă prestare a serviciilor, nu au ca obiect să liberalizeze economiile naționale opunându-se oricărei reglementări de origine statală care ar afecta libertatea economică și comercială; în caz contrar, puterea de reglementare economică a statelor membre ar fi anulată. Însă aceste libertăți au ca obiectiv să promoveze deschiderea piețelor naționale prin facilitarea exercitării pe plan transnațional a activităților agenților economici. În acest scop, libertățile menționate anterior sunt destinate să cuprindă toate situațiile transnaționale și să interzică nu numai toate discriminările directe sau indirecte pe moti-

vul cetățeniei sau al naționalității instaurate de statele membre, ci și orice măsură națională a cărei finalitate este tratarea situațiilor transnaționale într-un mod mai puțin favorabil decât situațiile pur naționale⁴. Cu alte cuvinte, în conformitate cu logica pieței interne, este vorba despre urmărirea în justiție a discriminărilor comise împotriva exercitării libertății de circulație. Această influență avută de libertățile de circulație obligă, așadar, statele să țină cont de efectul avut de măsurile de reglementare a propriilor economii naționale asupra situației resortisanților comunitari care doresc să facă uz de dreptul lor de liberă circulație.

7. Mai precis, tratarea mai puțin favorabilă a situațiilor transnaționale, care este interzisă de principiul libertății de circulație, poate îmbrăca diferite forme. Desigur, poate fi efectul unei discriminări care avantajează resortisanții naționali. Poate decurge și dintr-o restricționare a accesului pe piață, fie prin faptul că reglementarea națională are drept efect protejarea pozițiilor dobândite de agenții economici stabiliți pe piața națională⁵, fie prin faptul că reglementarea respectivă face mai dificilă exercitarea unei activități transnaționale⁶ sau schimburile între statele membre.

3 — Astfel cum Curtea reamintește în mod repetat: a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 3 octombrie 2000, Corsten (C-58/98, Rec., p. I-7919, punctul 31), Hotărârea din 11 iulie 2002, Gräbner (C-294/00, Rec., p. I-6515, punctul 26), și Hotărârea din 11 martie 2004, Comisia/Franța (C-496/01, Rec., p. I-2351, punctul 55).

4 — Pentru o expunere mai detaliată a ceea ce ni se pare că este, dincolo de formulele utilizate, linia jurisprudențială a Curții, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Marks & Spencer (Hotărârea din 13 decembrie 2005, C-446/03, Rec., p. I-10837, punctele 25-40), în cauza Alfa Vita Vassilopoulos (Hotărârea din 14 septembrie 2006, C-158/04 și C-159/04, punctele 35-51) și în cauzele Cipolla, Macrino și Capodarte (Hotărârile din 5 decembrie 2006, C-94/04 și C-202/04, punctele 55-59).

5 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank (C-442/02, Rec., p. I-8961).

6 — Pentru o ilustrare în materie de liberă prestare a serviciilor, a se vedea Hotărârea din 26 iunie 2001, Comisia/Portugalia (C-70/99, Rec., p. I-4845, punctele 25-27).

8. Pertinența motivelor invocate de Comisie trebuie apreciată în lumina acestui cadru de analiză.

9. Astfel cum va fi scos în evidență de analiza ce urmează, aceste motive sunt întemeiate. Aceasta nu înseamnă că un stat membru nu poate reglementa activitatea de recuperare extrajudiciară a creanțelor. Fără îndoială că este preferabil ca această activitate să fie astfel reglementată. Însă condițiile impuse de Republica Italiană pentru exercitarea acesteia restricționează prea mult libertățile de stabilire și de prestare a serviciilor.

A — Cerința unei licențe și condițiile suplimentare de eliberare a acesteia

10. Mai întâi, Comisia pune în discuție condiția privind eliberarea prealabilă a unei autorizații administrative de către questore, autoritatea locală de poliție, pe care reglementarea italiană o impune pentru exercitarea activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor. Această cerință ar încălca libertatea de a presta servicii în măsura în care este impusă și prestatorilor de servicii stabiliți într-un alt stat membru, fără a se lua în considerare respectarea de către aceștia a obligațiilor prevăzute eventual de reglementarea din țara de stabilire în scopul protejării interesului public vizat de reglementarea

italiană în litigiu. Situația s-ar prezenta astfel cu atât mai mult cu cât reglementarea italiană acordă autorității locale de poliție puterea de a impune obligații suplimentare față de cele pe care le prevede în mod expres, în scopul de a garanta încrederea publică.

11. Acest motiv și argumentarea dezvoltată de Comisie pentru a-l susține ni se par absolut întemeiate.

12. În apărare, autoritățile italiene susțin în primul rând, este drept, că acest regim de autorizare prealabilă nu ar consacra nici direct, nici indirect o discriminare în detrimentul prestatorilor de servicii transfrontaliere, cerința unei licențe fiind aplicabilă în egală măsură pentru agenții economici italieni și/sau pentru aceia stabiliți în Italia. Este știut totuși că principiul libertății de a presta servicii, conformându-se soluției adoptate inițial în materie de liberă circulație a mărfurilor, a fost interpretat progresiv ca interzicând nu numai restricțiile direct sau indirect discriminatorii, ci și obstacolele aplicabile fără distincție. Potrivit unei formule stabilite în cauza Säger⁷, „articolul 59 [devenit, după modificare, articolul 49 CE] din tratat impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de cetățenie sau naționalitate față de prestatorul de servicii, ci, în egală măsură, și înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică

7 — Hotărârea din 25 iulie 1991 (C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 12). A se vedea de asemenea, de exemplu, Hotărârea din 9 august 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec., p. I-3803, punctul 14), Hotărârea din 20 februarie 2001, Analir (C-205/99, Rec., p. I-1271, punctul 21), Hotărârea din 29 noiembrie 2001, De Coster (C-17/00, Rec., p. I-9445, punctul 29), Hotărârea din 26 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-514/03, Rec., p. I-963, punctul 24), Hotărârea din 15 iunie 2006, Comisia/Franța (C-255/04, Rec., p. I-5251, punctul 37), Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria (C-168/04, Rec., p. I-9041, punctul 36), și Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Comisia/Belgia (C-433/04, Rec., p. I-10653, punctul 28).

fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să împiedice sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare”. Or, potrivit unei jurisprudențe constante, o autorizație administrativă prealabilă este de natură să împiedice sau să facă mai puțin atractivă prestarea de servicii și constituie, în consecință, o restricționare a libertății de circulație a acestora⁸. Aceasta constituie o restricționare a accesului prestatorului de servicii transfrontalier la piața statului gazdă.

indivizi care ar putea comite infracțiuni grave împotriva persoanei sau a bunurilor debitorilor.

14. Astfel de interese constituie, în mod incontestabil, motive imperative de interes general care pot, în principiu, să justifice un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor aplicabil fără distincție.

15. Totuși, este necesar ca, în plus, măsura în cauză să respecte principiul proporționalității, și anume să poată garanta realizarea obiectivului legitim urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge⁹.

13. În al doilea rând, autoritățile italiene invocă motive legate de ordinea publică și de siguranța publică, precum necesitatea de a lupta împotriva infiltrării infracționale, combaterea cametei și protecția debitorilor, pentru a justifica punerea în aplicare a controlului *ex ante* pe care îl reprezintă cerința unei licențe. Scopul acesteia este, în special, de a evita ca activitatea de recuperare extrajudiciară a creanțelor să fie exercitată de

16. Or, împărțăm analiza Comisiei potrivit căreia cerința unei autorizații depășește măsura necesară pentru a atinge obiectivul urmărit, care este acela de a asigura un control riguros al activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor pentru scopuri legate de ordinea publică. Într-adevăr, se solicită o autorizație prealabilă fără distincție, în aceleași condiții, atât prestatorilor de servicii transfrontalieri, cât și prestatorilor stabiliți în Italia, indiferent de naționalitatea lor. Or, deși o întreprindere stabilită într-un

8 — A se vedea în special Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania (205/84, Rec., p. I-3755, punctul 28), hotărârile citate anterior Säger, punctul 14, Vander Elst, punctul 15, Analir, punctul 22, Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia (C-439/99, Rec., p. I-305, punctul 26), și Hotărârea Comisia/Austria, citată anterior, punctul 40. A se vedea de asemenea jurisprudența privind activitățile de pază și de securitate private: Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia (C-355/98, Rec., p. I-1221, punctul 35), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia (C-171/02, Rec., p. I-5645, punctul 60), și Hotărârea din 7 octombrie 2004, Comisia/Țările de Jos (C-189/03, Rec., p. I-9289, punctul 17).

9 — Cu privire la această cerință, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Rec., p. I-607, punctul 33), Hotărârea Analir, citată anterior, punctul 25, Hotărârea din 11 martie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 39, Hotărârea din 15 iunie 2006, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 44, Hotărârea din 21 septembrie 2006, Comisia/Austria, citată anterior, punctul 37.

alt stat membru este, în principiu, supusă legii statului gazdă, care îi poate impune aceleași condiții și controale ca și cele aplicate propriilor resortisanți, același lucru nu poate fi aplicat unui prestator de servicii care își exercită activitatea numai cu titlu ocazional într-un alt stat membru și care rămâne supus regulilor și controalelor în vigoare în țara sa de origine. Aceasta ar însemna ca libera prestare a serviciilor să fie lipsită de orice efect util, supunând-o tuturor condițiilor impuse pentru stabilire¹⁰. De asemenea, aceasta ar însemna ca prestatorii de servicii transfrontalieri să fie defavorizați în raport cu prestatorii de servicii stabiliți pe teritoriul statului gazdă¹¹. Cu mult timp în urmă, Curtea a dedus de aici că, în principiu, a supune un prestator de servicii unor restricții pentru a proteja interese generale încalcă libera prestare a serviciilor în măsura în care aceste interese sunt deja protejate de normele pe care prestatorul trebuie să le respecte în statul membru în care este stabilit¹². Statul membru gazdă trebuie, așadar, să țină cont de aceste norme și de controalele privind respectarea acestora la care prestatorul este supus în țara în care este stabilit. Rezultă de aici că o măsură adoptată de un stat membru care impune dublarea controalelor deja efectuate care au aceeași finalitate în alte state membre nu se poate considera ca fiind necesară pentru atingerea obiectivului urmărit¹³. Cu alte cuvinte, testul necesității, inerent principiiului proporționalității, impune statului membru de destinație să verifice dacă unele cerințe care urmăresc același obiectiv de

interes general sunt impuse și în statul membru de origine și, eventual, să evalueze echivalența lor pentru satisfacerea acestuia; în cazul unui răspuns afirmativ, acest stat are obligația de a recunoaște condiția echivalentă deja îndeplinită în statul membru de stabilire.

17. Autoritățile italiene nu pot argumenta în mod rezonabil, pentru a respinge aplicabilitatea în speță a acestei obligații de recunoaștere reciprocă, că regulile privind recuperarea extrajudiciară a creanțelor nu au fost armonizate prin introducerea unui sistem de recunoaștere reciprocă. Trebuie subliniat încă o dată că, deși, în lipsa armonizării unei activități profesionale, statele membre rămân, în principiu, competente să definească exercitarea acestei activități, totuși acestea trebuie să își exercite competențele în acest domeniu cu respectarea libertăților fundamentale garantate prin tratat¹⁴. Astfel, s-a considerat că, în pofida faptului că nu intraseră încă în vigoare directivele de armonizare a condițiilor de acces la activitățile de avocat și de recunoaștere reciprocă a diplomelor care dau acces la această profesie, prevăzute în mod explicit la articolul 57 CEE (devenit articolul 47 CE), principiul libertății de stabilire impunea unui stat membru sesizat cu o cerere de autorizare a exercitării unei profesii la care, potrivit legislației naționale, puteau avea acces numai cei ce posedau o diplomă sau o calificare profesională să ia în considerare diplomele, certificatele și alte titluri pe care persoana

10 — A se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Säger, punctul 13, și Vander Elst, punctul 17.

11 — A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea Vander Elst, citată anterior, punctul 15.

12 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb (279/80, Rec., p. 3305, punctul 17), Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade (C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453, punctul 34), și Hotărârea Canal Satélite Digital, citată anterior, punctul 38.

13 — A se vedea în acest sens Hotărârea Canal Satélite Digital, citată anterior, punctul 36.

14 — A se vedea trimiterile citate la nota de subsol 3.

interesată le-a dobândit în scopul de a exercita aceeași profesie într-un alt stat membru, făcând o comparație între competențele atestate de aceste diplome și cunoștințele și calificările impuse de normele naționale; în cazul în care această examinare comparativă a diplomelor conduce la constatarea faptului că acele cunoștințe și calificări atestate de diploma străină corespund celor impuse de dispozițiile naționale, statul membru este obligat să admită că această diplomă îndeplinește condițiile impuse de acestea¹⁵.

18. Astfel cum subliniază Comisia, condiția unei licențe impusă de reglementarea italiană în litigiu nu trece cu succes acest test al necesității. Într-adevăr, această cerință este impusă în general tuturor agenților economici care doresc să exercite în Italia o activitate de recuperare extrajudiciară a creanțelor, iar acordarea acesteia este supusă acelorași condiții, astfel cum guvernul italian a recunoscut în apărarea sa.

19. Prin urmare, aceleași condiții sunt aplicate chiar și prestatorilor de servicii a căror activitate a făcut deja obiectul unei autorizări în statul membru de stabilire în condiții care, dacă nu sunt identice, cel puțin asigură același nivel de protecție a ordinii publice precum reglementarea italiană. Or, alte state membre, precum Germania sau Finlanda, de

exemplu, condiționează exercitarea activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor de obținerea unei autorizații destinate să asigure, printre altele, onestitatea agentului economic printr-o verificare a antecedentelor penale ale acestuia. Solicitarea de către autoritățile italiene, chiar și în aceste condiții, a unei licențe corespunde, așadar, unui dublu control, interzis de jurisprudență. Încă din 1979, Curtea s-a pronunțat în sensul că cerința unei licențe pentru prestarea serviciilor de către o agenție de plasare a forței de muncă nu se dovedește a fi în mod obiectiv necesară atunci când prestatorul, stabilit într-un alt stat membru, deține în acel stat o licență eliberată în condiții comparabile cu cele impuse de statul membru în care este prestat serviciul¹⁶.

20. Faptul, invocat de pârâtă în ședință, că formularul de solicitare a autorizării este scurt, că documentele ce trebuie furnizate în susținerea cererii sunt aproape inexistente și că termenul de examinare a acesteia este limitat la 30 de zile nu este de natură să înlăture aplicarea acestor soluții. Jurisprudența nu a consacrat o regulă *de minimis* în domeniul libertăților de circulație. Cerința unei a doua autorizații este de natură să întârzie în mod inutil, chiar dacă numai într-o mică măsură, exercitarea libertății de a

15 — A se vedea Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec., p. I-2357). Pentru un rezumat, în materie de libertate de prestare a serviciilor, a principiului de recunoaștere reciprocă în lipsa unor reguli comune, pot fi citite și Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Spania, citată anterior, punctele 43-45.

16 — A se vedea Hotărârea din 18 ianuarie 1979, van Wesemael (110/78 și 111/78, Rec., p. 35, punctul 30).

presta servicii și să majoreze costul acesteia¹⁷ și constituie, așadar, o restricționare disproporționată.

21. În ceea ce privește autorizațiile a căror eliberare nu ar fi supusă în statul membru de stabilire unor condiții la fel de protectoare a ordinii publice, autoritățile italiene sunt, desigur, îndreptățite să mențină, în acest caz, cerința unei licențe. Însă, la eliberarea licenței, acestea trebuie să țină cont de obligațiile pe care prestatorul a trebuit deja să le îndeplinească în statul membru în care este stabilit¹⁸.

22. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții, condițiile impuse pentru acordarea aprobării necesare pentru exercitarea unei activități de asigurare „nu pot reprezenta o repetare a condițiilor legale echivalente deja îndeplinite în statul de stabilire, iar autoritatea de control din statul de destinație trebuie să țină cont de controalele și verificările deja efectuate în statul membru de stabilire”¹⁹.

De asemenea, din Hotărârea Cura Anlagen²⁰ reiese că legislația unui stat membru nu poate supune obligației de control tehnic înmatricularea unui vehicul achiziționat în leasing de la o societate stabilită într-un alt stat membru atunci când vehiculul a făcut deja obiectul unui control tehnic în statul de stabilire a societății de leasing, cu excepția cazului în care această obligație urmărește să verifice dacă vehiculul îndeplinește condițiile impuse vehiculelor înmatriculate în statul membru în care urmează a fi utilizat care nu sunt avute în vedere de controalele efectuate în statul membru de stabilire a societății de leasing. De asemenea, s-a constatat că Belgia nu și-a îndeplinit obligațiile care decurg din libertatea de a presta servicii pentru motivul că, impunând tuturor întreprinderilor de pază să îndeplinească aceleași condiții pentru obținerea prealabilă a unei autorizații sau a unei aprobări, legislația belgiană exclude luarea în considerare a obligațiilor pe care prestatorul trebuie deja să le îndeplinească în statul membru în care este stabilit²¹. Curtea s-a pronunțat în același sens și în cazul legislației portugheze cu obiect identic²². Și, cu toate că în Hotărârea Webb, citată anterior, Curtea a admis că, în scopul protejării bunelor relații pe piața forței de muncă și a intereselor lucrătorilor, statul membru gazdă poate obliga întreprinderile de plasare a forței de muncă prestatoare de servicii să obțină o autorizație, deși sunt deja titulare ale unei licențe eliberate de statul de stabilire, aceasta a procedat astfel numai după ce a subliniat diversitatea criteriilor de apreciere aplicabile acestui gen de activități de la un stat membru la altul și sub rezerva

17 — A se vedea în acest sens Hotărârea Corsten, citată anterior, punctele 46-48, Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Tările de Jos, citată anterior, punctul 38.

18 — A se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 28.

19 — Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 47.

20 — Hotărârea din 21 martie 2002 (C-451/99, Rec., p. I-3199, punctele 57-64).

21 — Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia, citată anterior, punctele 35-38.

22 — Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia, citată anterior, punctele 58-61.

expresă ca statul membru gazdă să țină cont de justificările și garanțiile deja prezentate de prestator pentru exercitarea activității acestuia în statul membru de stabilire.

23. Or, în speță, reglementarea italiană nu prevede luarea în considerare a justificărilor și a garanțiilor deja prezentate de prestator pentru exercitarea activității sale în statul membru de stabilire. În toate cazurile, eliberarea licenței este supusă *acelorași* condiții. În această privință, este irelevantă afirmația autorităților italiene potrivit căreia, pentru a aprecia dacă autorizația va putea fi sau nu va putea fi acordată, administrația națională trebuie să țină cont de obligațiile aplicabile prestatorilor de servicii transfrontalieri în țara lor de origine. Ceea ce prezintă importanță este faptul că reglementarea italiană, în sine, nu conține nicio dispoziție specială care să impună în mod explicit luarea în considerare a cerințelor echivalente prevăzute în statul de stabilire. Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante, nu se poate considera că simplele practici administrative, care, prin natura lor, pot fi modificate în funcție de dorința administrației și sunt lipsite de o publicitate adecvată, constituie o executare corespunzătoare a obligațiilor din tratat²³. De asemenea, în această măsură, reglementarea italiană încalcă, așadar, principiul proporționalității.

24. Cerința unei licențe se dovedește cu atât mai disproporționată față de obiectivul legitim urmărit cu cât reglementarea italiană acordă autorității locale de poliție puterea de a supune acordarea autorizației unor condiții suplimentare destinate să garanteze respectarea încrederii publice. Potrivit unei jurisprudențe constante, un regim de autorizare administrativă prealabilă este compatibil cu dispozițiile din tratat numai dacă se întemeiază pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute dinainte de întreprinderile vizate, astfel încât să se evite o exercitare arbitrară a puterii de apreciere deținute de autoritățile naționale care ar priva dispozițiile comunitare referitoare la o libertate fundamentală de efectul lor util²⁴. Or, reglementarea italiană nu precizează deloc conținutul condițiilor care pot fi solicitate în plus. Incertitudinea juridică ce rezultă de aici pentru agenții economici în ceea ce privește criteriile care trebuie îndeplinite este de natură să îi descurajeze să își presteze serviciile²⁵.

25. Pentru motivele expuse mai sus, sugerăm, așadar, Curții să admită motivul privind încălcarea articolului 49 CE care rezultă din supunerea exercitării activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor condiției eliberării unei licențe.

23 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Italia (C-358/98, Rec., p. I-1255, punctul 17). Curtea s-a pronunțat în acest sens în legătură cu reglementarea olandeză care condiționa exercitarea în condiții de liberă prestare a serviciilor a activității de securitate privată de obținerea unei autorizații (a se vedea Hotărârea Comisia/Țările de Jos, punctele 16-20).

24 — A se vedea Hotărârile citate anterior Canal Satélite Digital, punctul 35, și Analiz, punctul 38.

25 — A se vedea Hotărârea Canal Satélite Digital, citată anterior, punctul 41.

B — *Delimitarea teritorială a licenței*

26. Comisia apreciază că limitarea validității licenței la teritoriul provinciei în care își exercită autoritatea questore care a eliberat-o, cu excepția cazului în care este mandatat un reprezentant autorizat pentru exercitarea activității într-o provincie pentru care agentul economic nu dispune de licență, constituie o restricționare nejustificată atât a libertății de a presta servicii, cât și a libertății de stabilire.

27. Întrucât Italia este divizată în 103 provincii, această delimitare geografică a domeniului de aplicare al licenței constituie în mod incontestabil o restricționare a exercitării acestor două libertăți fundamentale. Un agent economic care dorește să își extindă activitatea la o parte importantă din teritoriul italian pentru o exercitare ocazională sau stabilă și continuă va trebui să prezinte un număr de cereri de licență egal cu cel al provinciilor existente în zona pe care dorește să o acopere și 103 cereri dacă dorește să își exercite activitatea pe tot teritoriul italian.

28. Contrar celor susținute de guvernul italian, și în această privință este lipsit de relevanță faptul că aceeași cerință este impusă și agenților economici stabiliți în Italia, întrucât, în orice caz, obstacolele în calea libertății de stabilire aplicabile fără distincție sunt interzise, asemănător obsta-

colelor în calea libertății de a presta servicii²⁶. În plus, în speță nu este necesară reluarea discuției, care a avut deja loc în fața Curții²⁷, cu privire la întrebarea dacă interzicerea obstacolelor în calea libertății de stabilire aplicabile fără distincție nu privește decât măsurile naționale care restrâng în mod direct accesul la activitate sau le vizează și pe acelea care fac mai dificilă exercitarea activității respective, întrucât limitarea aplicării teritoriale a licenței afectează nu numai condițiile de exercitare a activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor, ci și accesul în sine la această activitate, pe care dispozițiile italiene își propun să o reglementeze.

29. Rămâne să se stabilească dacă această restricție este adecvată și necesară pentru satisfacerea motivelor legitime de siguranță publică invocate de pârâtă, și anume evitarea riscului de infiltrare a crimei organizate. În opinia pârâtei, aceasta ar fi situația întrucât provincia ar constitui nivelul teritorial cel mai pertinent pentru a aprecia incidența asupra ordinii publice a intervenției unui agent economic nou de recuperare extrajudiciară a creanțelor și pentru a exercita un control asupra agenților economici existenți.

26 — A se vedea în special Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32), Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37), Hotărârea CaixaBank, citată anterior, punctul 11, și Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Grecia (C-65/05, Rec., p. I-10341, punctul 48).

27 — A se vedea în special Concluziile avocatului general Tizzano prezentate în cauza CaixaBank, citată anterior, și Concluziile noastre prezentate în cauza Marks & Spencer, citată anterior, (punctele 25-40). A se vedea de asemenea Mischo, J., „Les restrictions à la liberté d'établissement: la nécessité d'une clarification”, *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1999, p. 445.

30. Această apărare nu ne convinge.

31. În opinia noastră, limitarea aplicării teritoriale a licenței constituie mai întâi o restricție nejustificată privind libertatea de a presta servicii. Din momentul în care, astfel cum am sugerat anterior, cerința generală și absolută a unei licențe încalcă principiul libertății de a presta servicii, cu atât mai mult aceasta este situația unui sistem care impune prestatorului de servicii transfrontalier să multiplice cererile de autorizare în funcție de întinderea zonei geografice a statului gazdă pe care dorește să o acopere. De altfel, Curtea a analizat deja o obligație de înscriere în registrul profesional al fiecărei provincii în care un arhitect intenționează să presteze servicii, apreciind că o astfel de delimitare a aplicării teritoriale a înscrierii „face și mai complicată” exercitarea libertății de a presta servicii, care este deja restrânsă de această obligație în sine²⁸.

32. Sistemul italian al licențelor teritoriale constituie, în egală măsură, o restricționare disproporționată a libertății de stabilire. Fiind vorba de o măsură de natură să împartă piața italiană pe provincii, ar trebui ca aceasta să fie cu adevărat singura aptă să garanteze un control efectiv al agențiilor de recuperare extrajudiciară a creditelor pentru a fi admisibilă din punctul de vedere al dreptului

comunitar. Or, mărturisim că nu înțelegem de ce o autorizație eliberată la nivel național nu ar fi adecvată și suficientă în acest scop. Trebuie amintit că statele membre care pretind că restricționarea unei libertăți fundamentale pe care au instituit-o este justificată au obligația de a dovedi că aceasta urmărește un scop legitim și că este adecvată și necesară în acest scop²⁹. Legătura stabilită de autoritățile italiene între necesitatea unui control *ex post* la nivel local al exercitării activității de recuperare a creanțelor și controlul *ex ante* pe care îl garantează autorizația nu constituie o probă. Chiar dacă s-ar presupune că exercitarea activității trebuie controlată mai degrabă de către autoritățile provinciale de poliție decât de autoritatea națională de poliție, nu înțelegem de ce, iar pârâta nu a demonstrat acest lucru în mod convingător, eficacitatea acestora ar fi compromisă de împrejurarea că licența ar fi eliberată de puterea centrală și ar avea o aplicare națională. Argumentul privind un mai bun control, o mai bună „trasabilitate” s-ar putea spune, nu este valabil în măsura în care o coordonare la nivel central a controalelor locale efectuate de poliție cu privire la activitatea agenților economici titulari ai unei licențe naționale pare suficientă în acest sens și cu mult mai puțin restrictivă pentru libertatea de stabilire. Aceasta este situația cu atât mai mult cu cât, în Italia, autoritatea de poliție face parte din Ministerul de Interne. Dimpotrivă, ar exista temei pentru a se susține că scoaterea în evidență a unui comportament ilicit cu ocazia unui control local și retragerea ulterioară a licenței ar avea drept consecință să se interzică agentului economic exercitarea activității pe tot teritoriul național în ipoteza unei licențe la nivel

28 — A se vedea Hotărârea din 21 martie 2002, Comisia/Italia (C-298/99, Rec., p. I-3129, punctul 64).

29 — Pentru un rezumat cu privire la această sarcină a probei, a se vedea Hotărârea din 11 martie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 73, Hotărârea Analir, citată anterior, punctul 35, Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Lindman (C-42/02, Rec., p. I-13519, punctul 25); de asemenea, în materie de liberă circulație a mărfurilor, a se vedea Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Italia (C-270/02, Rec., p. I-1559, punctul 22).

național, în timp ce nu ar împiedica să se continue activitatea în celelalte provincii pentru care acesta dispune de o licență în cadrul unei licențe la nivel local.

33. Disproporționalitatea restricției nu poate fi îndepărtată de caracterul relativ pe care l-ar prezenta, în opinia guvernului italian, interzicerea exercitării activității în afara provinciei, dată fiind posibilitatea de a recurge la un mandatar ce deține o licență valabilă pentru provincia în care agentul economic dorește să își orienteze activitatea. Într-adevăr, această posibilitate îl obligă pe acesta din urmă să se adreseze unei agenții cu care intenționează să concureze și, prin urmare, servește numai la consolidarea împărțirii pieței italiene în provincii și la blocarea situației concurențiale.

34. Sugerăm, așadar, Curții să declare că, prin limitarea validității licenței la nivelul provinciei în care este competentă autoritatea de poliție care a acordat-o și prin obligarea agentului economic care nu dispune de licență într-o altă provincie să confere un mandat unui reprezentant autorizat să exercite activitatea în acea provincie, Italia nu și-a îndeplinit obligațiile care decurg din principiul libertății de stabilire și din principiul libertății de a presta servicii.

C — Supunerea exercitării activității condiției ca agentul economic să dispună de localuri

35. În opinia Comisiei, reglementarea italiană în litigiu ar prevedea o obligație de a dispune, în fiecare provincie pentru care agentul economic deține o licență, de localuri în care trebuie exercitată activitatea de recuperare extrajudiciară a creanțelor. O astfel de cerință nu ar respecta nici libertatea de stabilire, nici libertatea de a presta servicii.

36. De fapt, mai multe dispoziții naționale impun agențiilor de recuperare a creanțelor obligația de a dispune de localuri în fiecare provincie în care dețin o licență. Astfel, articolul 115 din Legea privind siguranța publică prevede că „licența este valabilă exclusiv pentru localurile care sunt indicate în aceasta”. Articolul 16 din aceeași lege prevede că agenții forțelor de ordine publică „au posibilitatea de a intra la orice oră în localurile destinate exercitării activităților supuse obținerii unei autorizări din partea poliției”; articolul 120 impune administratorilor agențiilor de recuperare a creanțelor să expună „în permanență în localurile agenției, în mod vizibil, tabelul cu serviciile pe care le prestează”, iar Circulara din 1996 a Ministerului de Interne precizează, dacă mai era necesar, că activitatea de recuperare a creanțelor poate „fi exercitată exclusiv în localurile indicate în licență, cu consecința că celelalte sedii trebuie să fie oricum autori-

zate”. Mai mult, pârâta admite că de aici decurge obligația agenților economici autorizați de a indica un loc din provincie unde își păstrează documentele, astfel încât să permită realizarea controalelor poliției.

stabilite în alte state membre³⁰. Prin urmare, o astfel de restricționare a libertății de a presta servicii nu poate fi justificată decât dacă se dovedește că aceasta constituie o condiție indispensabilă pentru a atinge obiectivul legitim urmărit³¹.

37. În ceea ce privește încălcarea articolului 43 CE care ar rezulta din aceasta, Comisia nu pune în discuție cerința de a dispune de un local, fapt care este, într-o oarecare măsură, inherent exercitării libertății de stabilire, ci obligația impusă unui agent economic care dorește să se stabilească în Italia de a dispune de localuri în fiecare provincie pentru care a obținut o licență. Așadar, este o obligație strâns legată de limitarea validității autorizației la teritoriul unei provincii: limitarea teritorială a stabilirii obligă la multiplicarea sediilor. Or, am prezentat deja motivele pentru care o astfel de limitare a aplicării geografice a licenței ar încălca libertatea de stabilire.

39. Or, jurisprudența Curții a recunoscut numai cu titlu excepțional o astfel de justificare. Cu greu poate fi citat un alt exemplu decât acela al prestării de servicii de către avocații care reprezintă clienții în fața instanțelor. În această ipoteză și înainte de a se fi realizat o armonizare la nivel comunitar, în cauza Van Binsbergen³², s-a considerat că cerința unui sediu profesional stabil în raza teritorială a instanței sesizate era compatibilă cu dispozițiile referitoare la libertatea de a presta servicii, din moment ce această restricție era în mod obiectiv necesară pentru a garanta respectarea normelor profesionale

38. În ceea ce privește motivul referitor la încălcarea articolului 49 CE, Curtea amintește în mod repetat că cerința unui sediu stabil sau a unui sediu de exploatare constituie chiar negarea libertății de a presta servicii, în măsura în care aceasta face imposibilă prestarea, în statul membru de destinație, a serviciilor de către întreprinderi

30 — A se vedea în special Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 52, Hotărârea din 9 iulie 1997, Parodi (C-222/95, Rec., p. I-3899, punctul 31), Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia, citată anterior, punctul 27, Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 30, Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 33, Hotărârea din 3 octombrie 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Rec., p. I-9521, punctul 46).

31 — A se vedea Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 52, Hotărârea Parodi, citată anterior, punctul 31, și Hotărârea Fidium Finanz, citată anterior, punctul 46.

32 — Hotărârea din 3 decembrie 1974 (33/74, Rec., p. 1299, punctul 14). De la această dată, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 77/249/CEE a Consiliului din 22 martie 1977 de facilitare a exercitării efective a libertății de a presta servicii de către avocați (JO L 78, p. 17, Ediție specială, 06/vol. 1) prevede că activitățile privind reprezentarea și apărarea unui client în justiție sau în fața autorităților publice se exercită în fiecare stat membru gazdă în condițiile prevăzute pentru avocații stabiliți în acest stat, cu excluderea oricărei condiții de ședere sau de înscriere într-o organizație profesională în statul respectiv.

legate în special de funcționarea justiției și de respectarea deontologiei. Totuși, în aceeași hotărâre, Curtea a adăugat că, deși exercitarea unei activități profesionale ține, în interiorul unui stat membru, de un regim de libertate totală, aceasta nefiind supusă niciunei calificări sau discipline profesionale, cerința unei reședințe pe teritoriul acestui stat constituie o restricție incompatibilă cu libertatea de a presta servicii atunci când buna funcționare a justiției poate fi asigurată prin măsuri mai puțin constrângătoare, precum aceea a alegerii unui sediu în vederea comunicării actelor de procedură³³.

40. În susținerea apărării, agentul guvernului italian a invocat în ședință chiar această jurisprudență referitoare la domicilierea judiciară a avocaților prestatori de servicii. Pentru a justifica aplicarea acesteia prin analogie, a susținut că în speță nu se poate asimila cerința unui local cu aceea a unui sediu stabil. Reglementarea italiană ar trebui mai degrabă înțeleasă în sensul că impune indicarea unui loc unde se păstrează documentația privind exercitarea activității în contextul unei libere prestări de servicii, pentru ca autoritățile de poliție să poată avea ușor acces la acestea în scopul de a efectua controalele necesare; în acest sens, agentul economic prestator de servicii s-ar putea limita la a da adresa unei agenții deja stabilite pe teritoriul italian.

41. Chiar dacă s-ar admite că reglementarea italiană ar trebui înțeleasă astfel, nu este mai puțin adevărat că nu faptul de a permite, ci acela de a *impune* în mod sistematic o localizare teritorială chiar și minimală constituie o restricționare a libertății de a presta servicii. Aceste dispoziții determină ca prestarea unor astfel de servicii să fie mai dificilă decât prestarea unor servicii pur interne, în măsura în care, fie și în mod ipotetic, prestatorii naționali dispun deja de cel puțin un local. Admisibilitatea reglementării italiene este, așadar, subordonată proporționalității acesteia în raport cu scopul legitim urmărit. În opinia autorităților italiene, răspunsul este îndubitabil, întrucât lipsa unui local riscă să facă documentația inaccesibilă și, în consecință, să împiedice efectuarea unor controale *ex post* eficiente cu privire la exercitarea activității.

42. Nu împărtășim această analiză. Jurisprudența privind domicilierea judiciară a avocaților ni se pare dificil de transpus, în măsura în care cerința alegerii unui domiciliu la un avocat stabilit în statul gazdă rezultă din imperative specifice bunei administrări a justiției, și anume indicarea unei adrese la care pot fi făcute în mod valabil comunicările provenind de la instanța sesizată. În speță, interesul garantării unor controale *ex post* eficiente ni se pare că poate fi satisfăcut prin măsuri mai puțin constrângătoare. O obligație de a furniza periodic documentele aferente serviciilor prestate sau o copie a acestora ar fi suficientă în acest sens, mai ales dacă se ține cont de dezvoltarea mijloacelor electronice de comunicare. A dispune de un local în scopul de a afișa prestațiile care pot fi efectuate pentru clienți

33 — *Ibidem*, punctele 15 și 16. A se vedea în același sens, inclusiv referitor la reprezentarea în justiție a unui client după armonizarea unor astfel de materii, Hotărârea din 10 iulie 1991, Comisia/Franța (C-294/89, Rec., p. I-3591).

este în egală măsură disproporționat, întreprinderea de recuperare a creanțelor putând informa clienții prin alte mijloace, de exemplu prin intermediul unui site internet.

membru în care își au sediul de exploatare nu sunt mai puțin severe decât cele aflate în vigoare în Franța și privesc respectarea dispozițiilor care garantează cel puțin același nivel de protecție a sănătății precum reglementarea franceză”³⁵.

43. Jurisprudența este, la rândul ei, orientată în acest sens. Astfel, pot fi menționate două cauze referitoare, este adevărat, la cerința unui sediu permanent pentru motive imperative legate de efectuarea controalelor, însă ale căror considerente permit să se concluzioneze că până și cerința unui simplu local era disproporționată. În cauza privind serviciile de asigurare, Curtea s-a pronunțat în sensul că „acest control poate fi exercitat în temeiul unor copii ale bilanțurilor, ale conturilor și ale documentelor comerciale, inclusiv ale condițiilor de asigurare și ale programelor de activitate, trimise din statul de stabilire și certificate în mod corespunzător de autoritățile acestui stat membru”³⁴. De asemenea, în opinia Curții, cerința unui sediu de exploatare impusă laboratoarelor de analize medicale care doreau să presteze servicii în Franța depășea măsura necesară pentru motivul că „deși nu se poate solicita autorităților franceze competente să efectueze controale la fața locului în alte state membre, în special inspecții care să vizeze respectarea condițiilor de funcționare a laboratoarelor, este totuși posibil să se ceară laboratoarelor stabilite într-un alt stat membru să dovedească, în măsura necesară satisfacerii exigențelor autorităților franceze, că acele controale la care sunt supuse de către autoritățile competente din statul

44. Sugerăm, aşadar, Curții să declare că, prin faptul că impune agenților economici să dispună de localuri în fiecare provincie în care au obținut o licență, Republica Italiană a încălcat dispozițiile articolelor 43 CE și 49 CE și că, prin obligarea agenților economici să afișeze în localurile acestora serviciile care pot fi prestate clienților, aceasta a încălcat articolul 49 CE.

D — Limitarea libertății de stabilire a tarifelor

45. Comisia mai reproșează statului pârât că a restrâns în mod nejustificat libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii recomandând questori, prin circulara Ministerului de Interne din 1996, să controleze tarifele prin stabilirea de parametri obiectivi și omogeni, în scopul de a evita ca tarifele practicate pe teritoriul aceleiași provincii să fie prea diferite.

34 — Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 55.

35 — Hotărârea din 11 martie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 74.

46. Împărtășim opinia Comisiei potrivit căreia această recomandare trebuie considerată o limitare a libertății de stabilire a tarifelor, deși autoritățile italiene neagă acest fapt, susținând că această recomandare ar sugera pur și simplu questori să indice agenților economici liste de tarife fondate pe elemente obiective (costuri, raport între oferta și cererea de servicii etc.). Cu toate acestea, caracterul obligatoriu al acestei indicații reiese din chiar mărturisirile părții, potrivit cărora dezvoltarea unei concurențe excesive privind prețurile ar putea conduce autoritatea de ordine publică să suspende sau chiar să revoce licențele agenților economici responsabili de acest comportament.

47. Asemănător Comisiei, apreciem că această limitare a libertății de stabilire a tarifelor este de natură să împiedice sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii și constituie, așadar, un obstacol în calea acestor două libertăți fundamentale³⁶. Chiar dacă nu este discriminatorie, aceasta este, într-adevăr, de natură să restrângă accesul pe piața italiană a activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor agenților economici care doresc să se stabilească în Italia sau să presteze servicii în acest stat. Astfel cum

Curtea a subliniat în cauza CaixaBank³⁷, concurența prin prețuri este adesea cel mai bun mijloc de a atrage clienți și, prin urmare, de a intra pe o piață, în special pentru agenții economici care nu sunt încă prezenți pe acea piață și, așadar, nu sunt cunoscuți de clientelă. În consecință, orice măsură națională care urmărește să o limiteze constituie o restricție privind exercitarea dreptului de stabilire și a dreptului de a presta servicii.

48. În mod vădit aceasta este situația, pentru motivele care tocmai au fost prezentate, atunci când măsura națională urmărește să impună prețuri minime. Mai mult decât atât, în speță, recomandarea adresată autorităților locale de poliție de a fixa parametri obiectivi și omogeni de stabilire a tarifelor pare mai degrabă să urmărească acest obiectiv, întrucât scopul acestei recomandări, astfel cum au admis autoritățile italiene, este acela de a preveni dezvoltarea unei concurențe necontrolate privind prețurile serviciilor și care ar fi de natură să producă tulburări ale ordinii publice. Aceasta ar putea fi situația chiar și atunci când măsura națională ar urmări să impună prețuri maxime³⁸. O astfel de limitare ar putea crea dificultăți unui prestator de servicii, împiedicându-l să includă în tariful prestației sale anumite costuri, în

37 — Trebuie amintit că, în acea cauză, Curtea a constatat că reglementarea franceză care interzicea remunerarea conturilor de depunere la vedere constituia „un obstacol serios în calea exercitării activităților acestora [...] care le afectează accesul pe piață”, întrucât priva societățile străine de posibilitatea de a face „o concurență mai eficientă instituțiilor de credit stabilite în mod tradițional în statul membru de stabilire” (Hotărârea din 5 octombrie 2004, citată anterior, punctele 12 și 13). A se vedea de asemenea argumentația noastră în legătură cu restricția privind libertatea de a presta servicii a avocaților constituită de stabilirea onorariilor minime (Concluziile prezentate în cauzele Cipolla, Macrino și Capodarte, citate anterior, punctele 62-65).

38 — A se vedea în acest sens, în materia liberei circulații a mărfurilor, Hotărârea din 5 iunie 1985, Roelstraete (116/84, Rec., p. 1705, punctul 21), și Hotărârea din 19 martie 1991, Comisia/Belgia (C-249/88, Rec., p. I-1275, punctul 7). A se vedea de asemenea, în materie de libertate a prestării de servicii, Concluziile noastre prezentate în cauza Cipolla, citată anterior, punctele 66-70.

36 — A se vedea în același sens Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Grecia, citată anterior, punctul 48.

special cele de deplasare, pe care agenții economici deja stabiliți nu trebuie să le suporte. De asemenea, această limitare ar putea să prejudicieze agenții economici care doresc să se stabilească, împiedicându-i să includă în preț costurile de instalare, pe care agenții economici deja stabiliți le-au amortizat cu mult timp în urmă.

49. Pentru a justifica legitimitatea acestei restricții, agentul guvernului italian a invocat în ședință articolul 3 alineatul (1) litera (e) din Directiva din 29 iunie 2000 privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale³⁹, care autorizează statele membre să stabilească, respectând principiul transparenței și principiul proporționalității, un cuantum maximal pentru cheltuielile de recuperare pe care creditorii îl pot cere debitorilor în caz de întârziere în efectuarea plăților de către aceștia din urmă. Acest argument textual nu este relevant. Chiar dacă Directiva 2000/35 privește recuperarea creanțelor, autorizația acordată statelor membre are ca obiect cheltuielile *maximale* de recuperare care pot fi cerute debitorilor de către creditorii acestora. Obiectivul este acela de a proteja partea mai slabă, reprezentată de debitor, evitând în același timp ca acesta să profite de nivelul scăzut al penalităților de întârziere la care se expune și de lentoarea și complexitatea procedurilor judiciare pentru a abuza de întârzierea plății. Or, în speță, reglementarea italiană în litigiu urmărește să

stabilească prețurile *minime* care pot fi aplicate de agențiile de recuperare a creditelor pentru serviciile prestate clienților creditorilor, în scopul de a evita dezvoltarea unei concurențe privind prețurile.

50. În plus, pârâta invocă, în mod sibilinic, faptul că o concurență necontrolată privind prețul serviciilor ar putea fi un factor de tulburare a ordinii publice. În mod indubitabil, pârâta sugerează prin aceasta că, pentru a propune prețurile cele mai scăzute posibil, agențiile de recuperare ar fi incitate să comprime la maximum costurile, străduindu-se să recupereze cât mai repede, prin toate mijloacele, inclusiv cele mai energice, sumele datorate de debitori.

51. Deși nu sunt excluse astfel de excese, controlul onestității agenților economici ar trebui să fie în măsură să le prevină, iar acțiunile în justiție și sancțiunile penale ar trebui să le poată reprima. Prin urmare, nu vedem în ce mod limitarea libertății de stabilire a tarifului prestațiilor ar fi o măsură adecvată și necesară pentru realizarea obiectivului de ordine publică urmărit. În orice caz, trebuie repetat că statul membru are sarcina să însoțească motivul justificativ „de o analiză privind oportunitatea și proporționalitatea măsurii restrictive adoptate”⁴⁰, ceea ce autoritățile italiene nu au făcut. Astfel, în răspunsul dat guvernului francez, care,

39 — Directiva 2000/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO L 200, p. 35, Ediție specială, 17/vol.1).

40 — Hotărârea Lindman, citată anterior, punctul 25.

pentru a justifica reglementarea prețului la carburanți, invocă tulburările ordinii publice provocate de reacțiile violente la care ar trebui să se aștepte din partea vânzătorilor cu amănuntul afectați de o concurență nelimitată. Curtea a răspuns în sensul că acesta nu a demonstrat că un regim de libertate a prețurilor ar avea asupra ordinii publice și a securității publice consecințe la care acesta nu ar putea face față prin mijloacele de care dispune⁴¹.

52. De asemenea, pârâta a invocat amenințarea care ar plana asupra drepturilor lucrătorilor la plata de către angajatori a contribuțiilor sociale și la respectarea clauzelor din convențiile colective. Însă, deși protecția lucrătorilor constituie un motiv imperativ de interes general, și în acest caz, astfel cum Comisia a obiectat în mod corect, drepturile acestora sunt protejate de dispozițiile de dreptul muncii și de securitate socială care prevăd sancțiuni penale.

53. Prin urmare, trebuie admis motivul privind încălcarea articolelor 43 CE și 49 CE care rezultă din limitarea libertății de stabilire a tarifelor.

E — Interzicerea exercitării cumulative a activității de recuperare a creanțelor și a activităților bancare și de credit

54. În sfârșit, Comisia reproșează statului pârât o încălcare a libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, în măsura în care circulara Ministerului de Interne ar stabili o incompatibilitate între activitatea de recuperare extrajudiciară a creanțelor și activitățile bancare și de credit reglementate prin Decretul legislativ nr. 385/93.

55. În măsura în care o astfel de incompatibilitate are ca efect să interzică agenților economici bancari din celelalte state membre, care, eventual, sunt autorizați în statul lor de origine să exercite cumulativ aceste două activități, exercitarea în Italia a activității de recuperare a creanțelor, aceasta ar împiedica în mod incontestabil exercitarea dreptului lor la libera stabilire și la libera prestare a serviciilor⁴². Pare dificil de găsit o justificare pentru o interdicție atât de generală, care este aplicabilă chiar și atunci când agenții economici îndeplinesc condițiile financiare și de onestitate impuse de reglementarea statului în care sunt stabiliți. În plus, pârâta nu a încercat să prezinte o astfel de justificare.

41 — A se vedea Hotărârea din 29 ianuarie 1985, Cullet (231/83, Rec., p. 305, punctele 32 și 33).

42 — Astfel, trebuie arătat că, în opinia Curții, obligația de exercitare a activității de organizator de târguri cu titlu exclusiv este contrară liberei prestări a serviciilor (a se vedea Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia, citată anterior, punctul 32).

56. În schimb, pârâta contestă în mod energic modul în care Comisia interpretează circulara în litigiu. Acest text nu ar interzice deloc cumulul, ci s-ar limita să indice că autorizarea exercitării activității de recuperare de creanțe nu poate permite și exercitarea activității de colectare a economiilor și de gestionare a creditelor, care sunt reglementate prin Decretul legislativ nr. 385/93, care trebuie să facă la rândul lor obiectul unei autorizări speciale.

bancare și de credit. Chiar dacă, astfel cum susține pârâta, termenul respectiv nu este adecvat, acesta este în orice caz de natură să lase întreprinderile financiare și de credit cu sediul într-un alt stat membru să creadă că le este imposibil să exercite în Italia activitatea de recuperare a creanțelor și, prin urmare, este de natură să le descurajeze să depună la poliția italiană o cerere de licență în acest scop. Or, potrivit unei jurisprudențe constante, „principiul securității juridice și principiul protejării particularilor impun o formulare neechivocă care să permită persoanelor vizate să își cunoască drepturile și obligațiile în mod clar și precis, iar instanțelor să asigure respectarea acestora”⁴⁴. În conformitate cu această jurisprudență, mai precis, Curtea s-a pronunțat împotriva incertitudinii juridice în privința criteriilor ce trebuie îndeplinite, care este de natură să descurajeze agenții economici să presteze servicii⁴⁵.

57. Nu este ușor să se adopte o anumită poziție cu privire la acest aspect, întrucât fragmentul contestat din acea circulară este dificil de interpretat. Acesta prevede că „în ceea ce privește problema incompatibilității dintre funcționarea agențiilor de recuperare a creanțelor și alte activități [...] se consideră că agențiile respective nu au dreptul să efectueze operațiunile financiare reglementate prin Decretul legislativ nr. 385/93, care sunt rezervate exclusiv intermediarilor financiari înscrisi în mod expres în registrul ad-hoc al Ministerului Trezoreriei”. Termenul „incompatibilitate” care este utilizat aici susține, la prima vedere, interpretarea Comisiei, întrucât desemnează o imposibilitate legală de a exercita cumulativ⁴³ activitatea de recuperare a creanțelor și activitățile

58. În consecință, propunem Curții să admită și motivul privind încălcarea articolelor 43 CE și 49 CE care rezultă din incompatibilitatea dintre activitatea de recuperare a creanțelor și activitățile bancare și de credit.

43 — Potrivit însăși definiției date de Cornu, G., (sub conducerea acestuia), *Vocabulaire juridique*, Quadrige, ediția a șaptea, PUF, 2005.

44 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 28 octombrie 1999, Comisia/Grecia (C-187/98, Rec., p. I-7713, p. 54); a se vedea de asemenea Hotărârea din 26 octombrie 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Rec., p. I-10211, punctul 79), care are o formulare ușor diferită.

45 — A se vedea Hotărârea Canal Satellite Digital, citată anterior, punctul 41.

III — Concluzie

59. În concluzie și pentru motivele pe care le-am prezentat, propunem Curții să declare că:

- prin condiționarea exercitării activității de recuperare extrajudiciară a creanțelor de eliberarea unei licențe și
- prin abilitarea autorității locale de poliție să impună pentru eliberarea licenței condiții suplimentare față de cele prevăzute de lege, în scopul de a garanta respectarea încrederii publice,

Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 49 CE;

- prin limitarea aplicării teritoriale a licenței și
- prin condiționarea exercitării activității de recuperare a creanțelor de dispunerea de un local în fiecare provincie pentru care agentul economic deține o licență și prin faptul de a impune acestuia să afișeze în permanență în aceste localuri tabelul cu serviciile pe care le prestează și

- prin limitarea libertății de stabilire a tarifelor și
- prin interzicerea exercitării cumulative a activității de recuperare a creanțelor și a activităților bancare și de credit,

Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE.