

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

19 dicembre 2012 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 56 TFUE – Libera prestazione dei servizi – Normativa nazionale che impone l’obbligo di previa dichiarazione ai prestatori autonomi di servizi stabiliti in altri Stati membri – Sanzioni penali – Ostacolo alla libera prestazione dei servizi – Differenziazione obiettivamente giustificata – Esigenze imperative di interesse generale – Prevenzione delle frodi – Lotta alla concorrenza sleale – Protezione dei lavoratori autonomi – Proporzionalità»

Nella causa C-577/10,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto il 10 dicembre 2010,

Commissione europea, rappresentata da E. Traversa, C. Vrignon e J.-P. Keppenne, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato da M. Jacobs e C. Pochet, in qualità di agenti, assistite da S. Rodrigues, avvocato,

convenuto,

sostenuto da:

Regno di Danimarca, rappresentato da C. Vang, S. Juul Jørgensen e V. Pasternak Jørgensen, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. L. Bay Larsen, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, dal sig. J.-C. Bonichot, dalle sig.re C. Toader, A. Prechal e dal sig. E. Jarašiūnas (relatore), giudici,

avvocato generale: sig. P. Cruz Villalón

cancelliere: sig.ra R. Şereş, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 29 marzo 2012,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 19 luglio 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il proprio ricorso la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che il Regno del Belgio, con l'adozione degli articoli 137, 8°, 138, terzo trattino, 153 e 157, 3°, della legge programmatica (I) del 27 dicembre 2006 (*Moniteur belge* del 28 dicembre 2006, pag. 75178), nel testo vigente dal 1° aprile 2007 (in prosieguo, rispettivamente: le «disposizioni di cui è causa» e la «legge programmatica»), vale a dire imponendo ai prestatori di servizi autonomi stabiliti in un altro Stato membro diverso dal Regno del Belgio di procedere ad una previa dichiarazione all'esercizio dell'attività in Belgio (in prosieguo: la «dichiarazione Limosa»), è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 56 TFUE.
- 2 Con ordinanza del presidente della Corte dell'11 aprile 2011 è stato ammesso l'intervento del Regno di Danimarca a sostegno del Regno del Belgio.

Normativa nazionale

- 3 Il capo VIII del titolo IV della legge programmatica, relativo alle questioni sociali, verte sulla «previa dichiarazione per i lavoratori dipendenti e autonomi distaccati». Tale capo è stato integrato per mezzo del regio decreto del 20 marzo 2007, emanato ai fini della sua attuazione (*Moniteur belge* del 28 marzo 2007, pag. 16975), come modificato dal regio decreto del 31 agosto 2007 (*Moniteur belge* del 13 settembre 2007, pag. 48537) (in prosieguo: il «regio decreto»).
- 4 L'obbligo di dichiarazione di cui trattasi è stato introdotto nell'ambito di un progetto più vasto, detto «Limosa», acronimo di «Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratieonderzoek bij de Sociale Administratie» (sistema di informazione transfrontaliero ai fini della ricerca in materia di migrazione presso l'amministrazione sociale; in prosieguo: il «sistema Limosa»). Tale progetto è volto ad istituire uno sportello elettronico unico per tutte le operazioni connesse al lavoro in Belgio. Le informazioni raccolte nell'ambito della dichiarazione Limosa sono quindi destinate ad alimentare un catasto centrale e saranno accessibili, a fini statistici e di controllo, in particolare agli uffici di ispezione federali e regionali belgi, per mezzo di una piattaforma informatica comune.

La legge programmatica

- 5 A termini dell'articolo 137 della legge programmatica:

«Ai fini dell'applicazione del presente capo e dei relativi decreti attuativi:

(...)

7° per lavoratori autonomi s'intendono le persone fisiche che esercitino un'attività lavorativa senza essere vincolati in base ad un rapporto di lavoro o alla legge;

8° per lavoratori autonomi distaccati s'intendono:

a) le persone indicate al punto 7 che esercitino in modo temporaneo parziale una o più attività autonome in Belgio senza risiedervi in modo permanente e lavorino abitualmente sul territorio di uno o più paesi diversi dal Belgio,

b) le persone provenienti dall'estero che si rechino in Belgio con l'obiettivo di esercitarvi temporaneamente un'attività lavorativa autonoma o di stabilirvisi temporaneamente in qualità di lavoratori autonomi;

(...)».

6 Il successivo articolo 138 così dispone:

«Il presente capo si applica:

(...)

– ai lavoratori autonomi distaccati;

(...)

Il Re può (...) escludere dall'applicazione del presente capo, eventualmente in presenza delle condizioni da medesimo stabilite, talune categorie di lavoratori autonomi distaccati, tenuto conto della durata delle loro prestazioni in Belgio o della natura delle loro attività (...).

7 La sezione 3 di tale capo è intitolata «Previa dichiarazione per i lavoratori autonomi distaccati». L'articolo 153 della legge programmatica, relativo alla previa dichiarazione, così dispone:

«Prima di iniziare a svolgere l'attività professionale, un lavoratore autonomo distaccato sul territorio belga deve, in proprio o per il tramite di un suo rappresentante, rendere presso l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants una dichiarazione per via elettronica, in conformità dell'articolo 154, secondo le modalità stabilite dal Re.

(...)

Qualora il lavoratore autonomo distaccato o il suo rappresentante (...) sia impossibilitato a rendere detta dichiarazione per via elettronica, esso la può indirizzare, per fax o per posta, all'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants, secondo le modalità stabilite da detta istituzione.

Immediatamente dopo il compimento della dichiarazione di cui ai commi che precedono, il dichiarante riceve un avviso di ricevimento (...) Quando la dichiarazione viene resa per fax o per posta, l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants invia per fax o per posta un avviso di ricevimento sulla base di un modello da esso predisposto.

Il Re stabilisce il termine entro il quale è possibile annullare una previa dichiarazione.

Se il distacco si protrae oltre il termine inizialmente previsto, il dichiarante deve rendere una nuova dichiarazione entro il termine del periodo di distacco inizialmente previsto».

8 L'articolo 154 della legge programmatica prevede che «[i]l Re stabilisce le categorie di dati che devono figurare nella previa dichiarazione di cui all'articolo 153».

9 L'articolo 157 della legge programmatica, collocato nella sezione 4 del capo VIII della legge medesima, intitolato «Sorveglianza e sanzioni», così dispone:

«Fatti salvi gli articoli 269–274 del codice penale, sono puniti con la reclusione da otto giorni a un anno e con un'ammenda da EUR 500 a EUR 2 500 o soltanto con una di dette pene:

(...).

3° il lavoratore autonomo distaccato che non si sia conformato alle disposizioni del presente capo e ai relativi decreti di attuazione;

(...))».

- 10 A termini dell'articolo 167 della legge programmatica, il capo VIII della medesima è entrato in vigore il 1° aprile 2007.

Il regio decreto

- 11 L'articolo 2 del regio decreto così recita:

«Le seguenti categorie di lavoratori autonomi distaccati sono escluse dalla sfera di applicazione del capo 8 del titolo IV della [legge programmatica]:

1° il lavoratore autonomo distaccato in Belgio ai fini dell'assemblaggio iniziale e/o della prima installazione di un bene, operazione che costituisce una componente essenziale di un contratto per la fornitura di merci, che è necessaria per la messa in opera del bene fornito ed è eseguita dal lavoratore autonomo fornitore del bene, quando la durata dei lavori previsti non superi gli otto giorni. Tale deroga non si applica, tuttavia, per le attività nel settore dell'edilizia (...);

2° il lavoratore autonomo che si rechi in Belgio per effettuare lavori di manutenzione urgente ovvero lavori di riparazioni urgenti a macchine dal medesimo fornite all'impresa stabilita in Belgio presso la quale le riparazioni o la manutenzione vengono effettuate, a condizione che il periodo di soggiorno richiesto da tali attività non superi i 5 giorni solari;

3° i lavoratori autonomi che non abbiano residenza principale in Belgio ed ivi tengano conferenze o vi assistano;

4° i lavoratori autonomi che non abbiano residenza principale in Belgio e che ivi assistano a riunioni ristrette, a condizione che la loro partecipazione a tali riunioni non superi il tetto di 60 giorni solari per anno con un massimo di 20 giorni solari consecutivi per ogni riunione;

5° i lavoratori autonomi nel settore dello sport nonché, eventualmente, i loro accompagnatori autonomi che non abbiano residenza principale in Belgio ed ivi effettuino prestazioni nell'ambito della loro rispettiva professione, sempreché la durata del soggiorno richiesto da tali attività non superi i tre mesi solari per anno;

6° gli artisti autonomi e, eventualmente, [i loro] accompagnatori in regime di lavoro autonomo, che non abbiano residenza principale in Belgio e che ivi si rechino per effettuare prestazioni nell'ambito della loro rispettiva professione, sempreché la durata del loro soggiorno richiesto da tali attività non superi i 21 giorni per trimestre;

7° i lavoratori autonomi occupati nel settore dei trasporti internazionali di persone o di merci, salvo che tali lavoratori autonomi effettuino attività di cabotaggio sul territorio belga;

8° i professionisti incaricati del compimento di affari che si rechino in Belgio, sempreché la durata del soggiorno richiesto dalla loro attività non superi i 5 giorni per mese solare;

9° gli amministratori e mandatari di società che si rechino in Belgio per ivi assistere a consigli di amministrazione ed assemblee generali di società, sempreché la durata del soggiorno richiesto da tali attività non superi i 5 giorni per mese solare».

- 12 L'articolo 4, paragrafo 2, del regio decreto specifica le informazioni che devono figurare nella dichiarazione detta «ordinaria». Tale disposizione così recita:

«Per i lavoratori autonomi distaccati, la dichiarazione di cui all'articolo 154 della [legge programmatica] deve contenere le seguenti categorie di dati:

1° Dati identificativi del lavoratore autonomo. Laddove questi disponga già di un numero di impresa o di un numero di identificazione di previdenza sociale, laddove si tratti di persona fisica priva dello status di impresa ai sensi della [legge 16 gennaio 2003, relativa alla creazione di una Banca-dati delle Imprese, alla modernizzazione del registro di commercio, alla creazione di sportelli per imprese omologati e recante disposizioni diverse], tale numero è sufficiente;

2° Numero di identificazione nazionale del paese d'origine laddove esistente;

3° Data di inizio del distacco in Belgio;

4° Prevedibile durata del distacco in Belgio;

5° Luogo di effettuazione delle prestazioni lavorative in Belgio;

6° Tipo di prestazioni di servizi effettuate nell'ambito del distacco;

7° Partita IVA del paese d'origine se esistente ovvero numero di impresa se disponibile;

8° Dati identificativi relativi al mandatario che effettua la previa dichiarazione. Qualora questi disponga già di un numero di impresa o di un numero di identificazione presso la previdenza sociale, laddove si tratti di persona fisica priva dello status di impresa ai sensi della menzionata legge 16 gennaio 2003, tale numero è sufficiente;

9° Dati identificativi relativi all'utente belga. Qualora questi disponga di un numero di impresa o di un numero di identificazione presso la previdenza sociale, laddove si tratti di persona fisica priva dello status di impresa ai sensi della menzionata legge 16 gennaio 2003, tale numero è sufficiente».

13 L'articolo 5 del regio decreto specifica le informazioni che devono figurare nella dichiarazione detta «semplificata». Detto articolo così dispone:

«Per i lavoratori dipendenti distaccati o autonomi distaccati che esercitino regolarmente attività sul territorio del Belgio e di uno o di vari altri paesi, la dichiarazione prevista dagli articoli 140 e 154 della [legge programmatica] deve contenere i dati seguenti:

1° Dati identificativi del lavoratore;

2° Numero di identificazione nazionale del paese di origine se esistente;

3° Numero di identificazione del Registro nazionale o Numero della Banca Dati di cui all'articolo 8 della menzionata legge 15 gennaio 1990, se disponibile;

4° Data di inizio del distacco sul territorio belga;

5° Durata del distacco in Belgio;

6° Tipo di prestazioni effettuate;

7° Per i lavoratori dipendenti, durata settimanale del lavoro.

Tale dichiarazione è valida per un periodo massimo di 12 mesi e può essere prorogata di volta in volta al termine di tale periodo per un periodo consecutivo massimo di 12 mesi.

Tuttavia, le disposizioni del presente articolo non si applicano alle attività nel settore dell'edilizia o nel settore del lavoro temporaneo.

Ai sensi del presente decreto, si intende per esercizio regolare di attività sul territorio del Belgio o di uno o di vari altri paesi: un'attività esercitata in modo strutturato in vari paesi, di cui una parte sostanziale in Belgio, per effetto della quale l'interessato è presente in Belgio per frequenti brevi soggiorni di carattere lavorativo».

Procedimento precontenzioso

- 14 Con lettera di diffida indirizzata il 2 febbraio 2009 al Regno del Belgio, la Commissione significava allo Stato membro medesimo che l'applicazione ai prestatori di servizi autonomi dell'obbligo di previa dichiarazione di portata così generale quale la dichiarazione Limosa, prevista agli articoli 137-167 della legge programmatica, risultava incompatibile con la libera prestazione dei servizi quale garantita dall'articolo 49 CE.
- 15 Con lettera del 26 marzo 2009 il Regno del Belgio contestava la tesi della Commissione sostenendo, segnatamente, che tale sistema consentiva, in particolare, di lottare contro il ricorso abusivo al regime del lavoro autonomo per quanto attiene a lavoratori aventi, in realtà, lo status di dipendenti (in prosieguo: i «falsi lavoratori autonomi»), ai fini dell'elusione delle norme minime applicabili in materia di protezione sociale dei lavoratori.
- 16 Il 9 ottobre 2009 la Commissione indirizzava al Regno del Belgio un parere motivato, in cui precisava di contestare la compatibilità con l'articolo 49 CE degli articoli 137, 8°, 138, terzo trattino, 153 e 157, 3°, della legge programmatica, riguardo ai prestatori di servizi autonomi stabiliti o residenti in un altro Stato membro diverso dal Regno del Belgio.
- 17 L'argomento svolto del Regno del Belgio nella propria lettera dell'11 dicembre 2009 in risposta al parere motivato non risultava convincente per la Commissione, la quale decideva, conseguentemente, di proporre il presente ricorso.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 18 La Commissione deduce, in primo luogo, che le disposizioni di cui è causa costituiscono una restrizione discriminatoria alla libera prestazione dei servizi, considerato che l'obbligo di dichiarazione di cui trattasi grava unicamente sui prestatori dei servizi autonomi stabiliti in un altro Stato membro diverso dal Regno del Belgio.
- 19 Pertanto, il Regno del Belgio potrebbe invocare solamente i motivi giustificativi indicati dall'articolo 52 TFUE, cosa che peraltro non avrebbe fatto. L'inadempimento risulterebbe, di conseguenza, acclarato.
- 20 La Commissione deduce, in secondo luogo, che, in ogni caso, le disposizioni di cui è causa non risultano né giustificate né proporzionate riguardo agli obiettivi di interesse generale invocati dal Regno del Belgio.
- 21 In primo luogo, ancorché l'obiettivo di prevenzione della concorrenza sleale, laddove presenti una dimensione sociale, possa costituire un obiettivo di interesse generale, il Regno del Belgio non dedurrebbe argomenti concreti per avvalorare la propria affermazione secondo cui l'obbligo di dichiarazione di cui trattasi contribuisce alla lotta contro il

dumping sociale.

- 22 In secondo luogo, lo Stato membro medesimo non fornirebbe alcun elemento che consenta di provare la reale sussistenza del rischio di grave pregiudizio all'equilibrio finanziario del sistema di previdenza sociale, la semplice affermazione dell'esistenza di frodi alla previdenza sociale sarebbe essendo insufficiente a tal riguardo. Tale obiettivo non potrebbe essere, quindi, riconosciuto.
- 23 In terzo luogo, la Commissione sostiene che, se è pur vero che gli obiettivi di lotta alle frodi e di tutela dei lavoratori possono effettivamente essere invocati nella specie, le misure volte al controllo del rispetto di esigenze giustificate da ragioni di interesse generale non devono rendere illusoria la libertà di prestazione dei servizi. Ciò avverrebbe peraltro nel caso di specie.
- 24 A tale riguardo, la Commissione contesta segnatamente la portata generale e trasversale della dichiarazione Limosa. Tale obbligo di dichiarazione si fonderebbe su una presunzione generale di frode, che non potrebbe servire a giustificare una misura quale l'obbligo di dichiarazione di cui è causa.
- 25 La Commissione osserva parimenti che esistono già, a livello dell'Unione europea, vari meccanismi volti a migliorare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, al fine di lottare contro il lavoro occulto ed il ricorso abusivo alla libera prestazione di servizi.
- 26 Il Regno del Belgio deduce, in linea principale, che il presente ricorso dev'essere respinto in quanto manifestamente infondato. Esso si baserebbe su una serie di presunzioni, supposizioni o congetture, senza fondarsi su dati oggettivamente connessi alla situazione concreta cui si trovano a far fronte le autorità belghe nell'esercizio dei loro poteri in materia di controllo del rispetto della normativa sociale. La Commissione non potrebbe, tuttavia, accertare l'esistenza di un inadempimento basandosi su presunzioni o supposizioni. Pertanto, la Commissione avrebbe violato anche l'articolo 38, paragrafo 1, lettera e), del regolamento di procedura della Corte, a termini del quale il ricorso deve contenere gli eventuali supporti probatori.
- 27 In subordine, il Regno del Belgio deduce che la Commissione non ha dimostrato il carattere non necessario o, in ogni caso, il carattere sproporzionato dell'obbligo di dichiarazione di cui trattasi rispetto agli obiettivi invocati.
- 28 Per quanto attiene, in primo luogo, alla pretesa sussistenza di una restrizione discriminatoria alla libera prestazione dei servizi, la Commissione non avrebbe dimostrato il carattere dissuasivo del sistema Limosa, considerato che un prestatore di servizi autonomo dedica in media, a parere del Regno del Belgio, solamente 20-30 minuti all'anno alle formalità connesse a detto sistema. Inoltre, quest'ultimo sarebbe gratuito e consentirebbe di entrare immediatamente in possesso di un documento ufficiale, senza alcun vincolo assimilabile ad una previa autorizzazione. Inoltre, le eccezioni previste per taluni settori dimostrerebbero l'intento di flessibilità delle autorità belghe.
- 29 Peraltro, la dichiarazione Limosa, anche ammesso che costituisca un ostacolo alla libera prestazione dei servizi, non sarebbe discriminatoria. Il controllo esercitato sui prestatori dei servizi autonomi non stabiliti in Belgio non potrebbe essere assimilato a quello esercitato su quelli stabiliti nello Stato membro medesimo, in considerazione delle oggettive differenze esistenti fra tali due categorie di prestatori di servizi autonomi.
- 30 Per quanto attiene, in secondo luogo, alla giustificazione dell'obbligo di dichiarazione di cui è causa e della sua proporzionalità, il Regno del Belgio sostiene, in primis, che il

sistema Limosa è in parte giustificato dall'obiettivo di prevenzione della concorrenza sleale, che implica una dimensione sociale connessa alla tutela dei lavoratori e dei consumatori nonché alla prevenzione del dumping sociale. Contribuirebbe a proteggere i prestatori di servizi che si attengono alla normativa rispetto a coloro che non vi si attengono traendone un ingiustificato vantaggio concorrenziale.

- 31 In secundis, dalla giurisprudenza risulterebbe che, in linea di principio, un sistema di previa dichiarazione volto alla raccolta di dati necessari ai fini del controllo e dell'individuazione di casi di frode, nella specie frode alla normativa in materia sociale, segnatamente il lavoro occulto nonché l'esistenza di falsi lavoratori autonomi, non eccede quanto necessario per prevenire gli abusi cui può dar luogo l'attuazione della libera prestazione dei servizi. In risposta all'affermazione relativa alla presunzione generale di frodi, il Regno del Belgio sottolinea che, per individuare e, eventualmente, sanzionare le frodi alla normativa in materia sociale, occorre che detto sistema si applichi a priori a tutti i prestatori di servizi.
- 32 In terzo luogo, l'obiettivo di tutela dei lavoratori, compresa la lotta contro la tratta degli esseri umani e contro condizioni di lavoro gravemente illecite nonché la necessità di garantire il benessere dei lavoratori autonomi, dovrebbe essere distinto da quello della lotta alle frodi. A tale riguardo, il Regno del Belgio sottolinea, in particolare, che il nuovo contesto che emerge dal Trattato di Lisbona dev'essere preso in considerazione e compreso nel senso del rafforzamento della legittimità di tale obiettivo.
- 33 Il Regno di Danimarca precisa di intervenire a sostegno del Regno del Belgio, in quanto la legge danese contiene parimenti disposizioni che impongono un obbligo di previa dichiarazione ai prestatori di servizi stranieri, applicabile ai lavoratori autonomi. Detto Stato membro deduce, sostanzialmente, argomenti analoghi a quelli sviluppati dal Regno del Belgio aggiungendo, segnatamente, che il controllo del rispetto delle condizioni di lavoro e delle norme in materia sociale è volto a prevenire i rischi di infortuni sul lavoro e di malattie professionali, che l'accertamento se un obbligo di previa dichiarazione presenti carattere discriminatorio non può variare a seconda che l'impresa fornitrice dei servizi possieda o meno lavoratori autonomi e che nessun regime vigente in materia di scambio di informazioni tra Stati membri offre le stesse possibilità di realizzazione degli obiettivi perseguiti, sottolineando, a tal riguardo, l'importanza che riveste, ai fini dei controlli, la conoscenza del luogo in cui la prestazione dev'essere effettuata.

Giudizio della Corte

- 34 Si deve rammentare, in limine, che, secondo costante giurisprudenza, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, spetta alla Commissione, che ha l'onere di dimostrare l'esistenza dell'inadempimento contestato, fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su qualsivoglia presunzione (sentenze del 25 maggio 1982, Commissione/Paesi Bassi, 96/81, Racc. pag. 1791, punto 6, e del 18 novembre 2010, Commissione/Portogallo, C-458/08, Racc. pag. I-11599, punto 54).
- 35 Se è ben vero che la Corte ha già affermato che tale onere probatorio è più severo quando le censure della Commissione riguardino l'attuazione di una disposizione nazionale (v. sentenze del 12 maggio 2005, Commissione/Belgio, C-287/03, Racc. pag. I-3761, punto 28, e del 22 gennaio 2009, Commissione/Portogallo, C-150/07, punto 66), si deve tuttavia necessariamente rilevare che, con il presente ricorso per inadempimento, la Commissione contesta la conformità con l'articolo 56 TFUE non di una prassi amministrativa, bensì di disposizioni legislative la cui esistenza ed applicazione effettive non sono minimamente contestate dal Regno del Belgio. Non risulta, quindi, che il ricorso in esame si fondi su

semplici presunzioni.

- 36 Conseguentemente, dev'essere respinta l'affermazione principale del Regno del Belgio, secondo cui il presente ricorso dovrebbe essere respinto in quanto manifestamente infondato, per non aver la Commissione assolto l'onere probatorio ad essa incombente, ovvero in quanto irricevibile per violazione delle regole fissate dall'articolo 38, paragrafo 1, lettera e), del regolamento di procedura, relativo alle prove dedotte.
- 37 Al fine di potersi pronunciare sulla fondatezza del ricorso della Commissione occorre quindi verificare, in primo luogo, se le disposizioni di cui è causa siano costitutive di un ostacolo alla libera prestazione dei servizi, fermo restando che il ricorso riguarda unicamente la previa dichiarazione richiesta ai prestatori dei servizi autonomi legalmente stabiliti in un altro Stato membro diverso dal Regno del Belgio che intendano fornire servizi in Belgio a titolo temporaneo, ad esclusione dei casi di distacco di lavoratori effettuati ai sensi della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU 1997, L 18, pag. 1).
- 38 Da costante giurisprudenza emerge che l'articolo 56 TFUE impone non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi in base alla sua cittadinanza o al fatto che questi è stabilito in un altro Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere effettuata, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (sentenze del 23 novembre 1999, *Arblade e a.*, C-369/96 e C-376/96, Racc. pag. I-8453, punto 33, nonché del 21 luglio 2011, *Commissione/Portogallo*, C-518/09, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).
- 39 Nella specie, si deve rilevare che l'obbligo di dichiarazione di cui trattasi implica, per le persone indicate agli articoli 137, 8°, e 138, terzo trattino, della legge programmatica residenti o stabilite in uno Stato membro diverso dal Regno del Belgio di procedere alla propria registrazione creando un conto, prima di dover comunicare, poi, alle autorità belghe, in linea di principio e ai sensi dell'articolo 153 della legge programmatica, preliminarmente ad ogni singola prestazione di servizi effettuata sul territorio belga, talune informazioni quali la data, la durata ed il luogo della prestazione da effettuarsi, la sua natura e l'identità della persona fisica o giuridica destinataria della prestazione medesima. Tali informazioni devono essere comunicate per mezzo di un formulario da compilarsi preferibilmente on-line o, in caso di impossibilità, da inviarsi al competente servizio per posta o fax. Il mancato rispetto di tali formalità è passibile delle sanzioni penali previste dall'articolo 157, 3°, della legge programmatica.
- 40 Le formalità che l'obbligo di dichiarazione di cui è causa implica sono, quindi, di natura tale da rendere più difficoltosa la fornitura di servizi sul territorio del Regno del Belgio da parte di prestatori di servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro. Tale obbligo costituisce, pertanto, un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.
- 41 Le stesse considerazioni valgono nei casi in cui sia richiesta solamente una dichiarazione cosiddetta «semplificata». Infatti, il prestatore di servizi autonomo interessato è parimenti tenuto, dopo aver proceduto alla propria registrazione con la creazione di un conto, a comunicare alle autorità belghe, in particolare, la data e la durata del proprio distacco in Belgio nonché il genere di prestazioni da effettuarsi. Inoltre, il mancato rispetto di tali obblighi è parimenti passibile delle sanzioni penali previste dall'articolo 157, 3°, della legge

programmatica.

- 42 Ciò premesso, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno del Belgio, non può ritenersi che l'effetto prodotto dall'obbligo di dichiarazione de quo sulla libera prestazione dei servizi sia troppo aleatorio ovvero indiretto, con la conseguenza che tale obbligo sfuggirebbe alla qualificazione come ostacolo.
- 43 Occorre pertanto, in secondo luogo, verificare se l'obbligo di dichiarazione di cui è causa possa essere giustificato, tenendo presente che la materia relativa alla prestazione transfrontaliera di servizi da parte dei lavoratori autonomi, oggetto del presente ricorso, non è, a tutt'oggi, armonizzata a livello dell'Unione.
- 44 Infatti, una normativa nazionale che ricada in un settore non oggetto di armonizzazione a livello dell'Unione e che si applichi indistintamente a qualsivoglia soggetto o impresa che eserciti un'attività sul territorio dello Stato membro interessato può risultare giustificata, malgrado i suoi effetti restrittivi sulla libera prestazione dei servizi, se risponde a ragioni imperative d'interesse generale, qualora tale interesse non sia già tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito, se è idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e se non va oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (sentenze *Arblade e a.*, cit., punti 34 e 35; del 19 gennaio 2006, Commissione/Germania, C-244/04, Racc. pag. I-885, punto 31, e del 1° ottobre 2009, Commissione/Belgio, C-219/08, Racc. pag. I-9213, punto 14).
- 45 A tale riguardo, per quanto attiene agli obiettivi invocati nella specie dal Regno del Belgio, si deve rilevare che essi possono essere presi in considerazione quali ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare una restrizione alla libera prestazione dei servizi. A tal riguardo è sufficiente il rilievo che l'obiettivo della lotta alle frodi, in particolare in materia sociale, e di prevenzione degli abusi, in particolare l'individuazione dei casi di falsi lavoratori autonomi e la repressione del lavoro occulto, può ricollegarsi non solo all'obiettivo di tutela dell'equilibrio finanziario dei regimi di previdenza sociale, bensì parimenti agli obiettivi di prevenzione della concorrenza sleale e del dumping sociale nonché di tutela dei lavoratori, compresi i prestatori di servizi autonomi.
- 46 La Commissione sostiene, tuttavia, che il Regno del Belgio non può far valere, nella specie, tali giustificazioni, in quanto l'obbligo di dichiarazione di cui è causa presenta carattere discriminatorio.
- 47 A tale riguardo, è sufficiente rilevare che, come sostenuto dal Regno del Belgio e dal Regno di Danimarca, in considerazione dei controlli necessari – alla luce, segnatamente, dell'assenza di armonizzazione delle normative nazionali nel settore dell'occupazione e del lavoro – al fine di garantire il rispetto delle ragioni imperative di interesse generale invocate dal Regno del Belgio, i prestatori di servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro diverso dal Regno del Belgio e che si rechino temporaneamente sul territorio di quest'ultimo Stato membro per ivi fornire servizi si trovano in una situazione oggettivamente diversa da quella in cui si trovano i prestatori di servizi autonomi stabiliti sul territorio belga e che forniscano permanentemente servizi sul medesimo.
- 48 Infatti, la Corte ha già avuto modo di affermare che, alla luce della possibilità, per le autorità dello Stato membro sul cui territorio una prestazione di servizi è effettuata di controllare l'osservanza di norme volte a garantire il rispetto dei diritti che la normativa nazionale dello Stato membro medesimo attribuisce ai lavoratori sul proprio territorio, sussistono differenze oggettive tra le imprese stabilite nello Stato membro sul cui territorio la prestazione è effettuata e quelle stabilite in uno Stato membro diverso che inviino lavoratori sul territorio del primo Stato membro al fine di fornirvi un servizio (v., in tal

senso, sentenza del 25 ottobre 2001, Finalarte e a., C-49/98, C-50/98, da C-52/98 a C-54/98 e da C-68/98 a C-71/98, Racc. pag. I-7831, punti 63, 64 e 73). Il fatto che i prestatori di servizi autonomi stabiliti in Belgio non siano soggetti ad obblighi strettamente equivalenti, segnatamente per quanto attiene alle informazioni da fornire, a quelli discendenti dall'obbligo di dichiarazione di cui è causa per i prestatori di servizi autonomi stabiliti in un altro Stato membro può essere quindi ricondotto alle obiettive differenze esistenti fra tali due categorie di prestatori di servizi autonomi.

49 Occorre pertanto esaminare se le disposizioni in esame siano proporzionate, fermo restando che una misura restrittiva alla libera prestazione dei servizi è proporzionata solamente quando sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non vada al di là di quanto necessario per il loro conseguimento (v., in tal senso, sentenza del 15 giugno 2006, Commissione/Francia, C-255/04, Racc. pag. I-5251, punto 44 e giurisprudenza citata).

50 A tal riguardo, si deve rilevare, in limine, che i meccanismi di cooperazione amministrativa menzionati dalla Commissione non possono essere determinanti ai fini di tale esame. Infatti, in primo luogo, la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36), presenta un campo di applicazione solo limitato.

51 In secondo luogo, se il sistema di informazione del mercato interno, istituito dalla decisione 2004/387/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, relativa all'erogazione interoperabile di servizi paneuropei di governo elettronico alle amministrazioni pubbliche, alle imprese e ai cittadini (IDABC) (GU L 144, pag. 65, e rettifica GU L 181, pag. 25), consente, segnatamente, dal 28 dicembre 2009, l'attuazione degli obblighi di cooperazione amministrativa discendenti dalla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, pag. 22), e se l'articolo 4 della direttiva 96/71 sancisce parimenti il principio della cooperazione amministrativa tra dette amministrazioni, non risulta provato che tali meccanismi consentano al Regno del Belgio di disporre delle stesse informazioni che esso ritiene necessarie ai fini del conseguimento degli obiettivi di interesse generale dal medesimo invocati.

52 In terzo luogo, si deve necessariamente rilevare che il progetto di scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale (EESSI), previsto dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166, pag. 1, e rettifiche GU L 200, pag. 1, e GU 2007, L 204, pag. 30), non era ancora attuato alla scadenza del termine fissato nel parere motivato.

53 Ciò premesso, si deve ricordare che una presunzione generale di frode non può essere sufficiente a giustificare una misura che pregiudichi gli obiettivi del Trattato FUE (v., in tal senso, sentenze Commissione/Francia, cit., punto 52, e del 9 novembre 2006, Commissione/Belgio, C-433/04, Racc. pag. I-10653, punto 35).

54 Nella specie, anche ammesso che i prestatori di servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro diverso dal Regno del Belgio possano essere soggetti, in quest'ultimo Stato, ad obblighi fiscali e previdenziali, è pacifico che l'applicazione dell'obbligo di dichiarazione di cui è causa non si limiti alle ipotesi in cui occorra verificare che tali obblighi fiscali e previdenziali siano rispettati.

55 Inoltre, l'obbligo di dichiarazione in esame implica l'esigenza di comunicare alle autorità belghe informazioni di natura molto dettagliata, soprattutto nel caso della dichiarazione

cosiddetta «ordinaria». Orbene, se si può ammettere che uno Stato membro possa chiedere ai prestatori dei servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro, che si rechino sul suo territorio per ivi fornire servizi, di comunicare talune informazioni specifiche, ciò è subordinato alla condizione che la comunicazione di tali informazioni sia giustificata riguardo agli obiettivi perseguiti. Tuttavia, il Regno del Belgio ha omesso di giustificare in termini sufficientemente convincenti, laddove incombeva ad esso provvedervi, sotto qual profilo la comunicazione di tali informazioni così dettagliate risulti necessaria per conseguire gli obiettivi di interesse generale da esso invocati e sotto qual profilo l'obbligo di previa comunicazione di tali informazioni non vada oltre i limiti di quanto necessario ai fini del conseguimento degli obiettivi medesimi (v., in tal senso, sentenza del 19 giugno 2008, Commissione/Lussemburgo, C-319/06, Racc. pag. I-4323, punto 51 e giurisprudenza citata).

- 56 Ciò premesso, le disposizioni in esame devono essere considerate sproporzionate in quanto vanno al di là di quanto necessario per conseguire gli obiettivi di interesse generale invocati dal Regno del Belgio. Conseguentemente, l'obbligo di dichiarazione di cui è causa non può essere considerato compatibile con l'articolo 56 TFUE.
- 57 Conseguentemente, deve essere accolto il ricorso della Commissione e dichiarare che, adottando le disposizioni di cui è causa, vale a dire imponendo ai prestatori autonomi di servizi stabiliti in uno Stato membro diverso dal Regno del Belgio di effettuare una dichiarazione previa all'esercizio della loro attività in Belgio, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 56 TFUE.

Sulle spese

- 58 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Il Regno del Belgio, essendo rimasto soccombente ed avendone la Commissione chiesto la condanna alle spese, dev'essere pertanto condannato alle spese. Il Regno di Danimarca, intervenuto a sostegno del Regno del Belgio, sopporterà, ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento medesimo, le proprie spese.

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

- 1) **Con l'adozione degli articoli 137, 8°, 138, terzo trattino, 153 e 157, 3°, della legge programmatica (I) del 27 dicembre 2006, nel testo vigente dal 1° aprile 2007, vale a dire imponendo ai prestatori autonomi di servizi stabiliti in uno Stato membro diverso dal Regno del Belgio di effettuare una dichiarazione previa all'esercizio della loro attività in Belgio, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 56 TFUE.**
- 2) **Il Regno del Belgio è condannato alle spese.**
- 3) **Il Regno di Danimarca sopporterà le proprie spese.**

Firme

* Lingua processuale: il francese.