

## CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 15 de Fevereiro de 2001<sup>1</sup>

1. Este é o terceiro processo através do qual a Comissão pretende obter a declaração de que um Estado-Membro não cumpre as suas obrigações por força do Tratado ao regular as actividades de segurança privada de um modo tal que entrava a livre circulação dos trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços<sup>2</sup>. As disposições italianas em discussão são as que impõem a nacionalidade italiana às empresas de segurança privada e aos agentes de segurança privada e a única questão em discussão parece ser a de saber se esta imposição se pode justificar pela razão de as suas actividades se relacionarem com o exercício da autoridade pública.

### Antecedentes e tramitação processual

#### *A lei italiana que regula as actividades de segurança privada*

2. As actividades em questão são reguladas na Itália pelo Testo unico delle leggi di

pubblica sicurezza (legislação consolidada sobre a segurança pública, a seguir «legislação sobre a segurança pública») aprovada pelo Decreto real de 18 de Junho de 1931 e os seus regulamentos de execução. São relevantes, em especial, as seguintes disposições.

3. O artigo 133.º da legislação sobre a segurança pública permite que pessoas singulares ou colectivas ou, com autorização do Prefetto, as suas associações empreguem agentes de segurança privada para a vigilância e a protecção da propriedade. Nos termos do artigo 134.º, estes serviços não podem ser prestados sem uma licença do Prefetto e estas licenças não podem ser concedidas a pessoas singulares ou colectivas que não possuam a nacionalidade italiana. O artigo 134.º também determina que a licença não pode ser concedida «para actividades que envolvam o exercício dos poderes públicos ou qualquer restrição das liberdades individuais». Nos termos do artigo 136.º, a licença pode ser recusada ou retirada por razões de ordem pública ou de segurança pública. O artigo 138.º estabelece certas condições específicas para os agentes de segurança privada, incluindo a nacionalidade italiana. Nos termos do artigo 139.º, exige-se às empresas de segurança privada e seus agentes que prestem a sua assistência à Sicurezza pubblica (polícia nacional) e o cumprimento de quaisquer

1 — Língua original: inglês.

2 — Os dois processos anteriores foram o processo Comissão/Espanha (acórdão de 29 de Outubro fr 1998, C-114/97, Colect., p. I-6717) e o processo Comissão/Bélgica (acórdão de 9 de Março de 2000, C-355/98, Colect., p. I-1221).

solicitações dos seus funcionários ou agentes ou dos da polícia judiciária.

pode suspender imediatamente um agente que não as respeite.

4. Nos termos do artigo 250.º do Regulamento de Execução da Legislação sobre a Segurança Pública<sup>3</sup>, na sua redacção alterada, os agentes de segurança privada devem jurar fidelidade à República Italiana e ao seu Chefe de Estado, respeitando fielmente a sua legislação e exercendo as missões que lhe forem atribuídas de forma diligente, conscienciosa e apenas no interesse público. Por esta razão, são conhecidos como *guardie particolari giurate* (agentes de segurança privada ajuramentados). Nos termos do artigo 254.º do mesmo regulamento, estes agentes de segurança privada ajuramentados devem vestir uniforme ou usar um distintivo aprovado pelo Prefetto. O artigo 255.º determina que podem elaborar relatórios sobre o exercício das missões que lhes forem confiadas que são considerados como elementos probatórios em processos judiciais, mas salvo prova em contrário. Nos termos do artigo 256.º, podem ser portadores de armas, mas devem obter uma licença específica para esse efeito.

5. O Decreto-Lei real de 26 de Setembro de 1935 coloca as actividades dos agentes de segurança privada sob o controlo directo do Questore (chefe provincial da polícia), que deve aprovar ou alterar as normas e instruções que regulam o exercício das suas missões. Uma vez aprovadas, estas normas e instruções são vinculativas e o Questore

6. Um outro Decreto-Lei real de 12 de Novembro de 1936 regula as empresas de segurança privada. Também estas estão colocadas sob o controlo do Questore, ao qual são conferidos poderes disciplinares, que incluem a suspensão e a retirada de quaisquer armas na sua posse, sobre os agentes de segurança privada ao seu serviço.

7. Aos agentes de segurança privada ajuramentados a jurisprudência italiana reconheceu certos poderes de proceder à detenção de pessoas que excedem o dos particulares em geral. O artigo 380.º do Código de Processo Penal italiano impõe aos agentes da polícia judiciária a obrigação de proceder à detenção de qualquer pessoa surpreendida *in flagrante delicto* em caso de certos crimes graves e o artigo 383.º permite que qualquer pessoa proceda a uma detenção nos mesmos casos, com a obrigação de entregar imediatamente essa pessoa à polícia. Nestes casos, parece que os agentes de segurança privada têm os mesmos poderes que qualquer outra pessoa. Contudo, o artigo 381.º do mesmo Código também permite, embora não imponha, que os agentes da polícia judiciária procedam à detenção de pessoas *in flagrante delicto* em caso de certos crimes de menor gravidade. Nestes casos, as pessoas em geral não têm o poder de proceder à detenção, mas a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) decidiu que os agentes de segurança privada ajuramentados têm este poder no exercício das suas missões de protecção da propriedade privada.

3 — Aprovado por Decreto real de 6 de Maio de 1940.

*As disposições do Tratado*

8. O artigo 39.º CE exige que seja assegurada a livre circulação dos trabalhadores na Comunidade e determina que tal implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. Contudo, podem ser impostas limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública e as disposições deste artigo não se aplicam aos empregos na administração pública.

9. Nos termos do artigo 43.º CE, são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro, assim como as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais. A liberdade de estabelecimento compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício como a constituição e a gestão de empresas nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais.

10. Contudo, nos termos do artigo 45.º CE, esta proibição não se aplica às actividades que, num Estado-Membro, estejam ligadas, mesmo ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública. Nos termos do n.º 1 do artigo 46.º CE, não é prejudicada a aplicabilidade das disposi-

ções que prevejam um regime especial para os estrangeiros e sejam justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.

11. Por último e embora uma vez mais sem prejuízo, nos termos do artigo 55.º, dos artigos 45.º e 46.º, n.º 1, o artigo 49.º CE proíbe as restrições à livre prestação de serviços na Comunidade relativamente aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado da Comunidade que não seja o do destinatário da prestação.

*O acórdão no processo Comissão/Espanha*

12. Em 29 de Outubro de 1998, o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão no processo Comissão/Espanha<sup>4</sup>, no qual declarou que ao sujeitar a concessão da autorização para exercer as actividades de segurança pública, no caso das empresas de segurança, à condição de estas serem constituídas na Espanha e de os seus administradores e directores terem a sua residência em Espanha e, no caso do pessoal de segurança, à condição de este possuir a nacionalidade espanhola, o Reino de Espanha violou as disposições dos actuais artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE.

4 — Já referido na nota 2.

13. O Tribunal de Justiça começou por rejeitar a ideia de que as empresas de segurança privada fazem parte da administração pública e seguidamente analisou a questão de saber se se verificava qualquer exercício da autoridade pública. Salientou<sup>5</sup> que a excepção referente às actividades relacionadas com o exercício desta autoridade deve limitar-se ao estritamente necessário para a salvaguarda dos interesses que esta disposição permite que os Estados-Membros protejam e que estas actividades, consideradas em si mesmas, devem constituir uma participação directa e específica no exercício desta autoridade. Referiu que as empresas de segurança privada e o seu pessoal asseguram as missões de vigilância e de protecção com base em relações de direito privado. Não estão investidos de poderes de coerção, mas podem ser chamados, como qualquer indivíduo, a dar a sua contribuição para a manutenção da segurança pública. Quando sejam chamados a assistir as forças de segurança pública, desempenham apenas funções auxiliares. Portanto, a excepção não se pode aplicar<sup>6</sup>.

14. O Tribunal de Justiça também rejeitou o argumento de que as condições de nacionalidade em questão se justificam por razões de ordem pública ou de segurança pública. Tais razões, referiu o Tribunal, não podem justificar uma exclusão geral do acesso a determinadas actividades profissionais. Destinam-se, pelo contrário, a permitir que os Estados-Membros recusem o acesso ou a estadia no seu território a

pessoas que possam elas próprias constituir um perigo para a ordem pública ou a segurança pública<sup>7</sup>.

15. Após este acórdão, o Tribunal de Justiça já reafirmou a posição tomada no que toca às actividades de segurança privada no acórdão que proferiu no processo Comissão/Bélgica<sup>8</sup>, um processo que envolvia restrições baseadas, não directamente, mas de forma indirecta na nacionalidade.

#### *A tramitação processual*

16. Em 1994, a Comissão requereu às autoridades italianas que lhe prestassem informações mais detalhadas sobre a legislação em discussão no presente processo. Tendo recebido uma resposta em 1995, considerou que esta legislação é incompatível com o direito comunitário, pedindo a essas autoridades que lhe apresentassem as suas observações nos termos do primeiro parágrafo do artigo 169.º do Tratado CE (actual artigo 226.º CE). Na falta de uma resposta atempada a este pedido, a Comissão dirigiu ao Governo italiano um parecer fundamentado, nos termos da mesma disposição, afirmando que as exigências de nacionalidade constantes da relevante legislação italiana são contrárias ao direito

5 — De acordo com a jurisprudência consolidada: acórdãos de 21 de Junho de 1974, *Reyners* (2/74, *Colect.*, p. 325, n.º 45); de 15 de Março de 1988, *Comissão/Grécia* (147/86, *Colect.*, p. 1637, n.º 7), e de 13 de Julho de 1993, *Thijssen* (C-42/92, *Colect.*, p. I-4047, n.º 8).

6 — V. n.ºs 33 a 39 do acórdão.

7 — V. n.ºs 40 a 43 do acórdão.

8 — Já referido na nota 2.

comunitário e requerendo-lhe que tomasse as medidas necessárias para tornar esta legislação com ele compatível no prazo de dois meses. Na sequência do que entendeu ser uma resposta insatisfatória, a Comissão intentou a presente acção em 29 de Julho de 1999.

17. Sustenta, essencialmente, que a República Italiana infringiu o disposto nos artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE ao estabelecer que as actividades de segurança privada serão exercidas apenas por empresas de nacionalidade italiana e que apenas os cidadãos italianos podem ser empregados como agentes de segurança privada ajuramentados.

## Análise

### *Incompatibilidade de princípio com as disposições do Tratado CE*

18. A República Italiana não contestou a alegação de que as condições de nacionalidade em questão são em princípio proibidas por cada um dos três artigos do Tratado que são invocados pela Comissão. Nem creio que esta alegação seja contestável.

19. Resulta directamente do teor dos artigos 39.º CE e 43.º CE que os Estados-Membros não podem, em princípio, estabelecer uma condição de nacionalidade como requisito prévio ao exercício de determinado tipo de trabalho quer por conta própria quer por conta de outrem. Além disso, ao proibir as restrições à constituição de agências ou filiais por nacionais da Comunidade, o artigo 43.º CE impede que um Estado-Membro aprove qualquer norma que imponha às sociedades constituídas noutros Estados-Membros a constituição de uma filial nos termos da sua própria legislação.

20. É certo que o artigo 49.º CE parece proibir explicitamente apenas as restrições baseadas nos respectivos locais de estabelecimento de um fornecedor ou de um beneficiário de um serviço, sem qualquer referência à nacionalidade, mas um simples momento de reflexão é suficiente para compreender que qualquer condição relacionada com a nacionalidade do fornecedor do serviço terá um ponderoso efeito restritivo sobre o fornecimento de serviços através das fronteiras. Além disso, o Tribunal de Justiça já repetidamente decidiu que o artigo 49.º CE proíbe as discriminações em razão da nacionalidade<sup>9</sup>.

21. As disposições italianas a respeito das quais a Comissão intenta a presente acção também impõem às empresas de segurança privada e aos seus agentes a detenção de

<sup>9</sup> — V., por exemplo, o acórdão de 3 de Dezembro de 1974, Van Binsbergen (33/74, Colect., p. 543, n.º 25), e os acórdãos «co-seguros» de 4 de Dezembro de 1986: Comissão/França (220/83, Colect., p. 3663, n.º 16); Comissão/Dinamarca (252/83, Colect., p. 3713, n.º 16), Comissão/Alemanha (205/84, Colect., p. 3753, n.º 25), e Comissão/Irlanda (206/84, Colect., p. 3817, n.º 16).

uma licença emitida pelas autoridades italianas. Tal exigência foi considerada pelo Tribunal de Justiça como constituindo, em princípio, uma restrição à livre prestação de serviços<sup>10</sup>. O facto de se exigir dos agentes de segurança privada que prestem um juramento tem um carácter similar e, além disso e uma vez que o juramento inclui uma prestação de fidelidade ao Estado italiano, pode constituir uma condição indirecta de nacionalidade.

### *O exercício da autoridade pública*

22. A defesa do Governo italiano baseia-se exclusivamente na derrogação do artigo 45.º CE no que toca às actividades que «estejam ligadas, mesmo ocasionalmente, ao exercício da autoridade pública».

23. Este artigo, em conjugação com o disposto no artigo 55.º CE, aplica-se às restrições à liberdade de estabelecimento ou à livre prestação de serviços, mas não às restrições à liberdade de circulação dos trabalhadores.

### — Artigo 39.º CE

24. Na audiência, o Governo italiano afirmou, e confirmou-o em resposta a uma questão, que os agentes de segurança privada ajuramentados não podem exercer essa actividade por conta própria, mas que devem sempre trabalhar por conta de outrem.

25. Assim sendo, parece que a defesa da «autoridade pública» não pode ser utilizada no que toca às condições de nacionalidade impostas aos agentes de segurança privada.

26. É certo que em vários acórdãos o Tribunal de Justiça interpretou o n.º 4 do artigo 39.º CE de forma a alinhá-lo com o disposto no artigo 45.º CE. Por exemplo, no acórdão Comissão/Itália<sup>11</sup>, sublinhou que a excepção se aplicava às funções «que fazem parte do exercício do poder público ou da defesa dos interesses gerais do Estado». Contudo, o facto é que o n.º 4 do artigo 39.º CE se limita explicitamente «aos empregos na administração pública». O Tribunal de Justiça interpretou esta frase como não podendo ser estendida a todos os empregos públicos. *A fortiori*, portanto, não pode de forma alguma abranger o emprego por um sujeito jurídico privado, singular ou colectivo, sejam quais forem as missões do empregado.

10 — V., por exemplo, os acórdãos de 9 de Agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, Colect., p. I-3803, n.º 15), e Comissão/Bélgica, já referido na nota 2, n.º 35.

11 — V. acórdão de 16 de Junho de 1987 (225/85, Colect., p. 2625, n.º 10); v., também, o o acórdão de 17 de Dezembro de 1980, Comissão/Bélgica (149/79, Recueil, p. 3881, n.º 10 e 11).

27. Também é verdade, como resulta do artigo 5.º do Decreto-Lei real de 12 de Novembro de 1936, que os agentes de segurança privada ajuramentados podem ser empregados, não apenas pelas empresas de segurança privada reguladas por este decreto-lei e por outras empresas privadas ou associações, mas ainda por entes públicos. Contudo é mesmo que os poderes ou deveres destes agentes quando tenham um emprego público possam estar abrangidos pelo disposto no n.º 4 do artigo 39.º CE, a condição de nacionalidade aqui em questão não se limita a esses casos.

28. Portanto, entendo que, seja qual for a natureza dos poderes e deveres dos agentes de segurança privada ajuramentados, a condição de nacionalidade imposta a estes agentes quando trabalhem para uma empresa privada é contrária ao disposto no artigo 39.º CE.

— Artigos 43.º CE e 49.º CE

29. Todavia e mesmo não sendo este o caso e se conclua que os *guardie particolari giurate* podem exercer essa actividade por conta própria, continuo a considerar que os fundamentos que procura avançar o Governo italiano não são capazes de demonstrar a existência de um «exercício da autoridade pública» nos termos de quaisquer das disposições do Tratado CE em discussão.

30. O Governo italiano salienta, em primeiro lugar, o grau de controlo pelas autoridades públicas a que estão sujeitos os agentes de segurança privada. Deve ser passada uma licença pelo Prefetto, que pode ser recusada ou retirada por razões de segurança pública ou de ordem pública. As empresas de segurança privada que empreguem agentes de segurança privada estão sujeitas à fiscalização do *Questore*. Os próprios agentes devem jurar fidelidade à República Italiana e estão, assim e uma vez mais, sujeitos à autoridade do *Questore*.

31. Em segundo lugar, os agentes de segurança privada ajuramentados foram reconhecidos pela Corte suprema di cassazione como tendo uma capacidade distinta, pois que exercem funções de polícia judiciária na prevenção do crime e na detenção de criminosos relacionadas com a protecção da propriedade cuja guarda lhes é confiada, incluindo o poder de deter pessoas *in flagrante delicto*, a autoridade para redigir relatórios que podem ser apresentados como meio de prova e o dever de cooperar com a polícia.

32. O Governo italiano salienta que o juramento prestado pelos agentes de segurança privada inclui o compromisso de actuarem apenas no interesse público, que as suas entidades patronais não lhes podem confiar outras missões e que o *Questore* lhes pode impor as obrigações necessárias para a prossecução do interesse público. Portanto, dever-se-á proceder a uma distinção entre os agentes que actuam apenas no contexto de um contrato de direito privado e os agentes e as empresas em questão nos

presentes autos, que estão submetidos ao controlo das autoridades públicas.

33. Considera, por conseguinte, que o presente caso é distinto do que esteve na origem do acórdão Comissão/Espanha<sup>12</sup> e no qual era claro que o pessoal de segurança privada em questão apenas contribuía para a manutenção da segurança pública nos termos da sua obrigação, partilhada por qualquer outra pessoa privada, de assistir a polícia. Os agentes de segurança privada ajuramentados têm, na Itália, funções específicas de polícia judiciária que excedem este dever geral.

34. A Comissão começa por indicar que os operadores de vários sectores económicos são frequentemente sujeitos a um estrito controlo por parte das autoridades públicas, sem que eles próprios exerçam qualquer autoridade pública; cita, em especial, a banca, os seguros<sup>13</sup>, as finanças e as profissões jurídicas<sup>14</sup>. Entende que o mesmo vale para as actividades de segurança privada, como confirmou o Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Espanha.

35. No que toca aos poderes e deveres dos agentes de segurança privada, a Comissão

12 — Já referido na nota 2, v. n.ºs 36 a 38 do acórdão.

13 — V. acórdão Thijssen, já referido na nota 5, no qual o Tribunal de Justiça não aceitou que a necessidade de prestar um juramento e de exercer determinadas missões corresponda necessariamente ao exercício da autoridade pública.

14 — V. acórdão Reyners, já referido na nota 5.

refere que a definição dos poderes policiais varia de Estado para Estado e que os limites impostos pelo artigo 45.º CE às excepções ao princípio da liberdade de estabelecimento devem ser interpretadas de forma autónoma no quadro do direito comunitário<sup>15</sup>.

36. O dever de assistir a polícia que é imposto aos agentes de segurança privada na Itália é, no entender da Comissão, exactamente comparável ao em causa no acórdão Comissão/Espanha, no qual não foi aceite pelo Tribunal de Justiça como constituindo um exercício da autoridade pública, mas sim como uma função puramente auxiliar que qualquer indivíduo pode ser chamado a desempenhar.

37. O poder de redigir relatórios com valor probatório não é comparável, sustenta a Comissão, ao poder de que gozam o Estado ou outros agentes públicos de lavrarem documentos públicos ou autênticos. Além do mais, o seu valor probatório é relativo, pois que podem ser postos em causa em processos judiciais.

38. Por último e no que toca ao poder de proceder a detenções, a Comissão, citando o acórdão Reyners<sup>16</sup>, argumenta que as excepções do artigo 45.º CE não podem assumir um alcance que ultrapasse o objectivo para que foram previstas. A exclusão de outros nacionais comunitários deve ser limitada às actividades que estejam ligadas de forma directa e específica com o exercí-

15 — Acórdão Comissão/Grécia, já referido na nota 5, n.º 8.

16 — Já referido na nota 5, n.ºs 43 a 47.



cio da autoridade pública e não podem ser estendidas a toda uma profissão, salvo quando estas actividades se encontrem de tal forma ligadas a esse exercício que a liberdade de estabelecimento tenham por efeito impor ao Estado-Membro em causa a obrigação de admitir o exercício, mesmo ocasional, por parte de não nacionais, de funções inerentes à autoridade pública; tal extensão não se pode, contudo, admitir quando as actividades em causa sejam cindíveis do conjunto da actividade profissional em causa. No presente caso, o poder discricionário de proceder a detenções que é reconhecido pelos tribunais italianos (e não atribuído pela legislação) é um elemento cindível da profissão dos agentes de segurança privada e seria desproporcionado excluir outros nacionais comunitários desta profissão apenas com este fundamento.

39. Considero integralmente convincentes os argumentos da Comissão.

40. No que toca à questão do controlo pelas autoridades públicas, é claramente conveniente que os agentes de segurança privada e respectivas empresas sejam sujeitos a uma adequada fiscalização pública, especialmente quando haja porte de armas. O que foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos Comissão/Espanha<sup>17</sup> e Comissão/Bélgica<sup>18</sup>.

41. Todavia, o facto de o *Questore* poder dar instruções aos agentes de segurança pública e respectivas empresas não significa que estes exerçam uma autoridade pública na prossecução destas instruções. O Tribunal de Justiça não deu qualquer indicação no sentido de que os seus poderes quando assistem a polícia têm maior amplitude do que os de qualquer outra pessoa em semelhantes circunstâncias e o facto do seu dever de assistência poder ser regulado de forma mais específica não tem qualquer relevância a este respeito. Dito de forma mais sucinta, a sujeição à autoridade pública não constitui o exercício da autoridade pública.

42. Também não parece que o juramento que devem prestar os agentes de segurança privada lhes confira em contrapartida qualquer autoridade pública; não cabe dúvida de que não foi apresentada qualquer prova nesse sentido. Uma vez mais, constitui uma mera formalidade que parece impor obrigações mais do que conferir poderes. E também não se verifica que mesmo estas obrigações distingam os agentes de segurança privada das demais pessoas. O dever de cumprir a lei e actuar de forma diligente e conscienciosa no interesse público deve, em meu entender, ser assumido por qualquer agente de segurança privada. O compromisso de agir «exclusivamente» no interesse público deve ser entendido neste contexto; qualquer agente de segurança privada cuja missão consista na protecção de propriedade privada deve actuar, pelo menos parcialmente, no interesse do seu proprietário e certamente infringirá a lei — independentemente de qualquer juramento prestado — caso ao fazê-lo actue de forma contrária ao interesse público.

17 — Já referido na nota 2, n.º 47.

18 — *Ibidem*, n.ºs 32 a 34 e 36.

43. Nem, em meu entender, pode a natureza probatória de certos relatórios redigidos pelos agentes de segurança privada ajuramentados ser considerada como demonstrando a realidade do exercício da autoridade pública. Do teor da legislação, verifica-se que o seu valor probatório é apenas relativo — depende do facto de não serem afastados por prova contrária. O que, em meu entender, é muito diferente da qualidade de um documento autêntico, cujo conteúdo se considera como legalmente provado salvo quando se demonstre que foi falsificado ou lavrado de forma fraudulenta. A redacção deste último tipo de documentos pode realmente corresponder ao exercício da autoridade pública, mas o tipo de relatórios aqui em questão parece ter pouco mais do que o valor probatório normal.

44. Por último e no que toca aos poderes de proceder a detenções de que gozam os agentes de segurança privada ajuramentados, refiro que o poder geral de proceder a uma detenção *in flagrante delicto* em caso de crimes graves é conferido pelo direito italiano a «qualquer pessoa» («ogni persona») e, portanto, não pode ser considerado como um poder reservado apenas aos nacionais. Envolve, além disso, a obrigação de entregar o detido imediatamente à polícia judiciária. O poder de manter em detenção uma pessoa e de tomar as demais medidas necessárias para o procedimento criminal de acordo com a legislação penal, que realmente pode ser considerado como o exercício da autoridade pública, está, portanto, limitado à polícia e às autoridades judiciais. O poder de proceder a uma detenção, contudo, parece inserir-se claramente na categoria das «funções auxilia-

res» que foram referidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Espanha<sup>19</sup>.

45. Quando procede a uma detenção nestas circunstâncias, um agente de segurança privada ajuramentado não goza de mais autoridade que a de qualquer outra pessoa e, em termos do direito italiano, não há qualquer razão para que lhe seja imposta uma condição de nacionalidade. Não foi argumentado que o poder de proceder a detenções *in flagrante delicto* de que gozam os agentes de segurança privada em caso de crimes menos graves<sup>20</sup> tenha maior alcance e não creio que tal seja crível. Na medida em que este poder se confina a casos em que o crime é cometido contra a propriedade à guarda do agente de segurança privada e em que o autor é detido ao tentar cometê-lo e na medida em que o agente deve imediatamente entregar a pessoa em causa à polícia, não vejo qualquer razão para considerar que tal envolva o exercício da autoridade pública.

#### *Ordem pública e segurança pública*

46. O Governo italiano não invocou expressamente as excepções de ordem pública e de segurança pública previstas

19 — Já referido na nota 2, n.º 38.

20 — Não é necessário apresentar um elenco destes crimes que, embora menos graves do que aqueles para os quais qualquer pessoa tem o poder de proceder à detenção, não constituem de forma alguma ofensas menores.

no contexto dos três artigos do Tratado cuja violação é alegada. Contudo e para o caso de quaisquer dos seus argumentos poderem ser interpretados nesse sentido, é evidente que não colhem.

*A Directiva 67/43/CEE do Conselho*

47. Como o Tribunal de Justiça já decidiu, não apenas em geral mas também no contexto específico das actividades de segurança privada, estas excepções devem ser interpretadas de forma estrita e destinam-se não a permitir que os Estados-Membros excluam sectores económicos da liberdade de movimento, da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços, mas permitem-lhes prevenir as ameaças reais e sérias à segurança pública ou aos interesses fundamentais da sociedade<sup>21</sup>. Não há qualquer prova de uma tal ameaça no presente caso.

49. Por último, poder-se-á mencionar a Directiva 67/43/CEE<sup>22</sup>, que respeitava à aplicação dos programas gerais de abolição das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços durante a fase transitória. O artigo 4.º excluía «as actividades que participam... no exercício da autoridade pública... b) em Itália: da actividade de guarda particular ajuramentado (*guardia giurata*)». O Governo italiano referiu-se a esta disposição durante a fase administrativa do processo, mas não a invocou perante o Tribunal de Justiça, pelo que só a examinarei muito brevemente.

48. Basta apenas referir que a posse da nacionalidade italiana não é necessária para que os agentes de segurança privada e as respectivas empresas que operam na Itália sejam obrigadas a actuar de acordo com a legislação italiana ou fiquem sujeitas ao adequado controlo das relevantes autoridades policiais ou outras, que a fidelidade ao Estado Italiano não é necessária para que os agentes de segurança privada executem as suas missões e que, para certos crimes, o poder de proceder a detenções *in flagrante delicto* é conferido pelo direito italiano a todas e quaisquer pessoas, independentemente da sua nacionalidade.

50. Como a Comissão referiu, a directiva apenas respeitava ao período transitório e agora que os artigos do Tratado em questão produzem efeito directo já não pode ser invocada. Além disso, a directiva foi já revogada<sup>23</sup>, embora apenas após ter sido enviado o parecer fundamentado no presente caso. Todavia e mesmo caso fosse

22 — Directiva do Conselho, de 12 de Janeiro de 1967, relativa à realização da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços nas actividades não assalariadas: 1. Do sector dos «Negócios imobiliários (salvo 6041)» (ex grupo 640 CITI); 2. Do sector de alguns «Serviços prestados às empresas não classificados noutra parte» (grupo 839 CITI) (JO 1967, 10, p. 140; EE 06 F1 p. 69).

23 — Pela Directiva 1999/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Junho de 1999, que cria um mecanismo de reconhecimento dos diplomas para as actividades profissionais abrangidas pelas directivas de liberalização e de medidas transitórias, completando o sistema geral de reconhecimento dos diplomas (JO L 201, p. 77).

21 — V. acórdãos Comissão/Espanha, n.ºs 41 e 42, e de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica, n.ºs 28 e 29 (ambos referidos na nota 2).

estudada esta directiva, teria sempre que ser examinada com base na interpretação constante do Tribunal de Justiça sobre o conceito do exercício da autoridade pública, que se revela similar à que expus anteriormente.

## Conclusão

51. À luz das anteriores considerações, proponho que, como pedido pela Comissão, o Tribunal de Justiça:

1) declare que, ao prever que:

- as actividades de segurança privada (incluindo a vigilância e a protecção de bens móveis e imóveis) só podem ser exercidas na Itália, mediante licença, por empresas de segurança privada constituídas na Itália;
- que apenas os cidadãos italianos na posse da necessária licença podem trabalhar como agentes de segurança privada ajuramentados;

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE; e

2) condene a República Italiana nas despesas.