

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

M. POIARES MADURO

της 14ης Δεκεμβρίου 2006¹

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, που έχει ασκηθεί βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, ζητείται να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, λόγω των προϋποθέσεων στις οποίες υποβάλλει τη δραστηριότητα της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων, ακόμα και στην περίπτωση που αυτή η δραστηριότητα προέρχεται από εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις, έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

I — Το νομικό πλαίσιο και η προ της ασκήσεως της ένδικης προσφυγής διαδικασία

2. Ο ιταλικός νόμος περί δημοσίας ασφαλείας, που έχει θεσπισθεί με το βασιλικό διάταγμα αριθ. 773, της 18ης Ιουνίου 1931 (τακτικό συμπλήρωμα της *GURI* αριθ. 146, της 26ης Ιουνίου 1931), όπως έχει ερμηνευθεί και συμπληρωθεί από την εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών της 2ας Ιουλίου 1996 (στο εξής: ιταλική ρύθμιση), ορίζει κατ' ουσίαν ότι:

- η άσκηση της δραστηριότητας εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων εξαρτάται από τη χορήγηση αδείας εκ μέρους του Questore, τοπικής αστυνομικής αρχής·
- η άδεια ισχύει αποκλειστικώς για τους αναγραφόμενους σ' αυτήν χώρους·
- η επιτρεπόμενη δραστηριότητα περιορίζεται στην επαρχία εντός της οποίας έχει εκδοθεί η άδεια·
- ο Questore μπορεί να εξαρτά τη χορήγηση της αδείας από πρόσθετες σε σχέση με αυτές που προβλέπονται από τον εν λόγω νόμο απαιτήσεις και τούτο προκειμένου να διασφαλίζεται η εμπιστοσύνη του κοινού·
- ο κάτοχος αδείας οφείλει να έχει αναρτήσει μονίμως, κατά τρόπο ευδιάκριτο, στους χώρους του πρακτορείου του πίνακα των εμπορικών πράξεων που πραγματοποιεί καθώς και σχετικό

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η πορτογαλική.

τιμολόγιο, ενώ δεν μπορεί να προβαίνει σ' άλλες εκτός των μνημονευομένων στον εν λόγω πίνακα πράξεις·

- είναι αναγκαίος ο καθορισμός αντικειμενικών και ομοιογενών παραμέτρων, και τούτο προκειμένου να μην διαφέρουν αισθητά οι οριζόμενες στην ίδια επαρχία τιμές·

- τα πρακτορεία της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων δεν μπορούν να πραγματοποιούν τις χρηματοπιστωτικές πράξεις που διέπονται από το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 385/93, της 1ης Σεπτεμβρίου 1993, σχετικά με τις τραπεζικές και πιστωτικές δραστηριότητες (τακτικό συμπλήρωμα της *GURI* αριθ. 92, της 30ής Σεπτεμβρίου 1993), οι οποίες επιφυλάσσονται αποκλειστικώς στους χρηματιστές που είναι εγγεγραμμένοι στον σχετικό πίνακα του Υπουργείου Οικονομικών.

3. Θεωρώντας ότι το μεγαλύτερο μέρος αυτών των διατάξεων είναι ασύμβατο με τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων απηύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία, στις 21 Μαρτίου 2002, έγγραφο οχλήσεως. Αμφισβητώντας την ύπαρξη παραβάσεως των κανόνων της Συνθήκης ΕΚ, οι ιταλικές αρχές απήντησαν ότι είχαν συστήσει ομάδα εργασίας επιφορτισμένη με την αναθεώρηση της επίμαχης ρυθμίσεως και απέστειλαν στην Επιτροπή έγγραφο όπου αναφερόταν ότι βρισκόταν υπό κατάρτιση σχετικό νομοσχέδιο. Όμως, καθώς δεν της κοινοποιήθηκαν ούτε το

κείμενο ούτε το χρονοδιάγραμμα σχετικά με την κατάρτιση αυτού του νομοσχεδίου, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 7 Ιουλίου 2004, αιτιολογημένη γνώμη. Καθώς και αυτή η ενέργεια υπήρξε άκαρπη, η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου, στις 22 Μαρτίου 2005, την υπό κρίση προσφυγή.

II — Ανάλυση

4. Η εξωδικαστική εισπράξη απαιτήσεων μπορεί να οριστεί ως «κάθε πράξη ή πρακτική που έχει ως σκοπό να ωθηθεί ο οφειλέτης στην εξόφληση απλήρωτου χρέους, με εξαίρεση οποιαδήποτε εισπράξη βάσει εκτελεστού τίτλου»². Στη ρύθμιση ακριβώς αυτής της ασκήσεως της εν λόγω δραστηριότητας σκοπούν οι διάφορες διατάξεις της ιταλικής ρυθμίσεως. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η ρύθμιση αυτή είναι από αρκετές απόψεις ασύμβατη με τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή διατυπώνει κατά της εν λόγω ρυθμίσεως οκτώ αιτιάσεις· όμως, ορισμένες απ' αυτές φαίνονται να συνδέονται τόσο στενά μεταξύ τους ώστε, για λόγους σαφηνείας της ανάλυσεως, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής μπορεί να αναδιαρθρωθεί σε πέντε σημεία.

2 — Βλ., ως παράδειγμα, το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 1, του βελγικού νόμου της 20ής Δεκεμβρίου 2002, σχετικά με τη φιλική εισπράξη οφειλών καταναλωτή (*Moniteur belge* της 29ης Ιανουαρίου 2003, σ. 3644).

5. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει, για ακόμα μια φορά, ποιο είναι το περιθώριο που διαθέτουν τα κράτη μέλη προκειμένου να ρυθμίσουν την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας η οποία δεν έχει ακόμη αποτελέσει το αντικείμενο κοινοτικής ρυθμίσεως.

6. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ευθύς εξ αρχής ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, «ελλείπει εναρμονίσεως μιας επαγγελματικής δραστηριότητας, τα κράτη μέλη διατηρούν καταρχήν την αρμοδιότητα να ορίζουν την άσκηση της εν λόγω δραστηριότητας, πλην όμως πρέπει να ασκούν τις αρμοδιότητές τους στον τομέα αυτό διασφαλίζοντας τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη»³. Βεβαίως, οι ελευθερίες ως προς την κυκλοφορία, όπως τα δικαιώματα ελεύθερας εγκαταστάσεως και ελεύθερας παροχής υπηρεσιών, δεν έχουν ως αντικείμενο τη φιλελευθεροποίηση των εθνικών οικονομιών, εμποδίζοντας οποιαδήποτε κρατική ρύθμιση η οποία θα έθιγε την οικονομική και εμπορική ελευθερία στην αντίθετη περίπτωση, κάτι τέτοιο θα σήμαινε το τέλος της εξουσίας οικονομικών ρυθμίσεων που διαθέτουν τα κράτη μέλη. Όμως, οι εν λόγω ελευθερίες έχουν ως αντικείμενο την προώθηση της αποστεγανοποίησης των εγχωρίων αγορών, διευκολύνοντας την εκ μέρους των επιχειρηματιών άσκηση της δραστηριότητάς τους σε διακρατικό επίπεδο. Για τον σκοπό αυτό, οι εν λόγω ελευθερίες έχουν ως στόχο να καλύπτουν όλες τις διακρατικές καταστάσεις και να εμποδίζουν όχι μόνον όλες τις άμεσες ή έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας που έχουν καθιερωθεί

από τα κράτη μέλη αλλά, και κάθε εθνικό μέτρο έχον ως αποτέλεσμα να αντιμετωπίζονται οι διακρατικές καταστάσεις κατά τρόπο λιγότερο ευνοϊκό απ' όσο οι καθαρώς εσωτερικές καταστάσεις⁴. Με άλλα λόγια, σύμφωνα με τη λογική της εσωτερικής αγοράς, πρόκειται για συνέχιση των δυσμενών διακρίσεων όσον αφορά την άσκηση της ελευθερίας κυκλοφορίας. Επομένως, αυτή η υπεροχή των ελευθεριών ως προς την κυκλοφορία αναγκάζει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις συνέπειες των μέτρων ρυθμίσεως των εθνικών οικονομιών τους όσον αφορά την κατάσταση των κοινοτικών υπηκόων που επιθυμούν να κάνουν χρήση του δικαιώματός τους ελεύθερας κυκλοφορίας.

7. Πιο συγκεκριμένα, η λιγότερο ευνοϊκή αντιμετώπιση διακρατικών καταστάσεων, πράγμα που απαγορεύει η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας, μπορεί να λαμβάνει διάφορες μορφές. Μπορεί βεβαίως να είναι το αποτέλεσμα διακρίσεως ευνοούσας τους ημεδαπούς. Μπορεί επίσης να απορρέει από κάποιο εμπόδιο στην πρόσβαση στην αγορά, είτε λόγω του ότι η σχετική εθνική ρύθμιση έχει ως αποτέλεσμα την προστασία των θέσεων που κατέχουν οι εγκατεστημένοι στην εγχώρια αγορά επιχειρηματίες⁵ είτε λόγω του ότι καθίσταται περισσότερο δυσχερή η άσκηση διακρατικής δραστηριότητας⁶ ή οι μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές.

3 — Όπως το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως υπενθυμίσει: βλ., π.χ., αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2000, C-58/98, Corsten (Συλλογή 2000, σ. I-7919, σκέψη 31) της 11ης Ιουλίου 2002, C-294/00, Gräbner (Συλλογή 2002, σ. I-6515, σκέψη 26), και της 11ης Μαρτίου 2004, C-496/01, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2004, σ. I-2351, σκέψη 55).

4 — Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με αυτήν που νομίζω ότι είναι, πέραν από τη χρησιμοποιηθείσα φρασεολογία, η νομολογιακή γραμμή του Δικαστηρίου, βλ. τις προτάσεις μου στις υποθέσεις Marks & Spencer (απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2005, C-446/03, Συλλογή 2005, σ. I-10837, σκέψεις 25 έως 40) Άλφα Βήτα Βασιλόπουλος (απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2006, C-158/04 και C-159/04, Συλλογή 2006, σ. I-8135, σκέψεις 35 έως 51) Cipolla, (απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2006, C-94/04 και C-202/04, Συλλογή 2006, σ. I-11421, σκέψεις 55 έως 59) και Macrino και Capodarte, απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2006, C-202/04, που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμα στη Συλλογή, σκέψεις 55 έως 59).

5 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, C-442/02, CaixaBank France (Συλλογή 2004, σ. I-8961).

6 — Για πιο εκάθαρη απεικόνιση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, βλ. απόφαση της 26ης Ιουνίου 2001, C-70/99, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2001, σ. I-4845, σκέψεις 25 έως 27).

8. Υπό το φως, ακριβώς, αυτής της αναλύσεως πρέπει να εκτιμηθεί η σημασία και η σπουδαιότητα των προβαλλομένων από την Επιτροπή αιτιάσεων.

9. Όπως θα καταστεί πρόδηλο από την ανάλυση που θα ακολουθήσει, αυτές οι αιτιάσεις είναι βάσιμες. Τούτο δεν σημαίνει ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να ρυθμίσει τη δραστηριότητα εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων. Αντιθέτως, είναι ευκαίριο να συμβαίνει κάτι τέτοιο. Όμως, οι προϋποθέσεις από τις οποίες η Ιταλική Δημοκρατία έχει εξαρτήσει τη ρύθμιση περιορίζουν υπερβολικά τις ελευθερίες εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών.

A — Η απαίτηση αδείας και οι πρόσθετες προϋποθέσεις για τη χορήγησή της

10. Η Επιτροπή αμφισβητεί, καταρχάς, την προϋπόθεση της προηγούμενης εκδόσεως διοικητικής αδείας από την τοπική αστυνομική αρχή, τον Questore, που έχει επιβληθεί από την ιταλική ρύθμιση για την άσκηση της δραστηριότητας εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων. Στο μέτρο που η απαίτηση αυτή επιβάλλεται στους παρέχοντες υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος, χωρίς να έχει ληφθεί υπόψη η εκ μέρους των τελευταίων τήρηση τυχόν υποχρεώσεων προβλεπομένων από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως με σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, στην οποία αποβλέπει η ιταλική ρύθμιση, η εν λόγω απαίτηση θίγει την ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο εφόσον η ιταλική ρύθμιση αναγνωρίζει στον Questore την εξουσία

επιβολής πρόσθετων απαιτήσεων σε σχέση με αυτές που ρητώς προβλέπονται, προκειμένου να διασφαλίζεται η εμπιστοσύνη του κοινού.

11. Η αιτίαση αυτή καθώς και η αναπτυχθείσα προς στήριξη αυτής από την Επιτροπή επιχειρηματολογία μου φαίνονται απολύτως βάσιμες.

12. Αμυνόμενες, οι ιταλικές αρχές αντιτάσσουν, πρώτον, είναι αλήθεια, ότι αυτό το καθεστώς της προηγούμενης αδείας δεν εισάγει ούτε άμεσα ούτε έμμεσα δυσμενή διάκριση σε βάρος των παρεχόντων διασυνοριακές υπηρεσίες, και τούτο δεδομένου ότι η απαίτηση υπάρξεως αδείας ισχύει και για τους Ιταλούς καθώς και/ή για τους εγκατεστημένους στην Ιταλία επιχειρηματίες. Όμως, είναι γνωστό ότι η αρχή της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, σε συνάφεια με τη λύση που συνάγεται αρχικώς στο θέμα της ελευθερίας κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, έχει προοδευτικώς ερμηνευθεί ως απαγορεύουσα όχι μόνο τους άμεσους ή έμμεσους εισάγοντες δυσμενείς διακρίσεις περιορισμούς αλλά και τα αδιακρίτως ισχύοντα εμπόδια. Σύμφωνα με την καθιερωθείσα ύστερα από την υπόθεση Säger διατύπωση⁷, «το άρθρο 59 της Συνθήκης δεν απαιτεί μόνο την κατάργηση κάθε δυσμενούς διακρίσεως έναντι του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγενείας του αλλά επίσης την

7 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90 (Συλλογή 1991, σ. I-4221, σκέψη 12)· βλ. επίσης, αποφάσεις της 9ης Αυγούστου 1994, C-43/93, Vander Elst (Συλλογή 1994, σ. I-3803, σκέψη 14)· της 20ής Φεβρουαρίου 2001, C-205/99, Analir κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-1271, σκέψη 21)· της 29ης Νοεμβρίου 2001, C-17/00, De Coster (Συλλογή 2001, σ. I-9445, σκέψη 29)· της 26ης Ιανουαρίου 2006, C-514/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2006, σ. I-963, σκέψη 24)· της 15ης Ιουνίου 2006, C-255/04, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2006, σ. I-5251, σκέψη 37), της 21ης Σεπτεμβρίου 2006, C-168/04, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2006, σ. I-9041, σκέψη 36), και της 9ης Νοεμβρίου 2006, C-433/04, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2006, σ. I-10653, σκέψη 28).

κατάργηση κάθε περιορισμού, ακόμη κι αν αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως στους ημεδαπούς παρέχοντες υπηρεσίες και σ' αυτούς των άλλων κρατών μελών, οσάκις αυτός μπορεί να διακόψει ή να παρεμποδίσει κατ' άλλον τρόπο τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει τις ανάλογες υπηρεσίες». Πάντως, κατά πάγια νομολογία, η προηγούμενη διοικητική άδεια είναι δυνατόν να παρεμποδίζει ή να καθιστά λιγότερο ελκυστική την παροχή υπηρεσιών και να συνιστά, όπως είναι επόμενο, περιορισμό στην ελευθερία κυκλοφορίας του εν λόγω παρέχοντος υπηρεσίες⁸. Αποτελεί αυτή φρένο στην πρόσβαση του παρέχοντος διασυνοριακές υπηρεσίες στην αγορά του κράτους υποδοχής.

13. Οι ιταλικές αρχές προβάλλουν μια δεύτερη σειρά δικαιολογήσεων συνδεομένων με τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια, όπως η ανάγκη παρεμποδίσεως της εισόδου εγκληματιών, η καταπολέμηση της τοκογλυφίας καθώς και η προστασία των οφειλετών, προκειμένου να δικαιολογήσει την εκ των προτέρων διενέργεια ελέγχου που αντιπροσωπεύει η απαίτηση λήψεως αδειας. Πρόκειται, ιδίως, για το ζήτημα πώς να αποφεύγεται η άσκηση δραστηριότητας εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων από άτομα που θα μπορούσαν να διαπράξουν σοβαρές παραβάσεις σε βάρος του προσώπου και των αγαθών των οφειλετών.

8 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 28)· την προπαρατεθείσα απόφαση Säger, σκέψη 14· την προπαρατεθείσα απόφαση Vander Elst, σκέψη 15· την προπαρατεθείσα απόφαση Analir κ.λπ., σκέψη 22· την απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-439/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2002, σ. I-305, σκέψη 26), καθώς και την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας, σκέψη 40. Βλ., επίσης, όσον αφορά τη σχετική με τις δραστηριότητες ιδιωτικής ασφάλειας νομολογία, τις αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 2000, C-355/98, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2000, σ. I-1221, σκέψη 35)· της 29ης Απριλίου 2004, C-171/02, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2004, σ. I-5645, σκέψη 60), καθώς και της 7ης Οκτωβρίου 2004, C-189/03, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 2004, σ. I-9289, σκέψη 17).

14. Τέτοια συμφέροντα αποτελούν αναμφισβόλως επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, δυνατόν, κατ' αρχήν, να δικαιολογήσουν τα αδιακρίτως τιθέμενα στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών εμπόδια.

15. Επί πλέον, πρέπει, παρ' όλ' αυτά το επίμαχο παρεμβάλλον εν προκειμένω εμπόδιο μέτρο να ικανοποιεί την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι το κατάλληλο για τη διασφάλιση της επιτεύξεως του επιδιωκόμενου θεμιτού στόχου και να μην υπερβαίνει τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του⁹.

16. Επομένως, συμμερίζομαι την ανάλυση της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία η απαίτηση υπάρξεως αδειας υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την πλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού που είναι η διασφάλιση αυστηρού ελέγχου της δραστηριότητας της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων για σκοπούς δημοσίας τάξεως. Πράγματι, η προηγούμενη άδεια, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, επιβάλλεται ανεξαρτήτως ιθαγενείας, χωρίς να υφίσταται καμιά διαφορά μεταξύ διασυνοριακών και εγκατεστημένων στην Ιταλία παρεχόντων υπηρεσιών. Επομένως, εφόσον μια επιχείρηση υπόκειται, σε περίπτωση που είναι εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος, στη νομοθεσία της χώρας υποδοχής, η οποία μπορεί να της επιβάλλει τους ίδιους όρους και ελέγχους του οποίους εφαρμόζει και στους ημεδαπούς, δεν είναι πολλώ μάλλον δυνατόν να απαιτείται κάτι τέτοιο από έναν παρέχοντα υπηρεσίες ο οποίος δεν ασκεί παρά περιστασιακά τη δραστηριότητά του εντός άλλου κράτους μέλους και εξακολου-

9 — Βλ., όσον αφορά την επιταγή αυτή, π.χ., την προπαρατεθείσα απόφαση Analir κ.λπ. (σκέψη 25)· την απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 2002, C-390/99, Canal Satellite Digital (Συλλογή 2002, σ. I-607, σκέψη 33)· την προπαρατεθείσα απόφαση της 11ης Μαρτίου 2004, Επιτροπή κατά Γαλλίας (σκέψη 39)· την προπαρατεθείσα απόφαση της 15ης Ιουνίου 2006, Επιτροπή κατά Γαλλίας (σκέψη 44), καθώς και την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας, σκέψη 37.

θεί να υπόκειται στους κανόνες και στους ελέγχους που ισχύουν στη χώρα καταγωγής του. Τούτο θα σήμαινε ότι η ελευθερία παροχής υπηρεσιών θα στερούνταν οποιασδήποτε πρακτικής αποτελεσματικότητας, εφόσον αυτή θα υπέκειτο σε όλες τις προϋποθέσεις που απαιτούνται όσον αφορά την εγκατάσταση¹⁰. Τούτο θα έθετε επίσης σε δυσμενή μοίρα τους παρέχοντες διασυνοριακές υπηρεσίες σε σχέση με αυτούς που είναι εγκατεστημένοι στο έδαφος του κράτους υποδοχής¹¹. Σχετικώς, το Δικαστήριο έχει από μακρού συναγάγει ότι δεν είναι κατ' αρχήν σύμφωνο με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών το να υπόκειται ένας παρέχων υπηρεσίες σε περιορισμούς χάριν της διασφάλισης γενικών συμφερόντων, εφόσον τα συμφέροντα αυτά έχουν ήδη διασφαλιστεί από τους κανόνες στους οποίους ο εν λόγω παρέχων υπόκειται στο κράτος μέλος όπου αυτός είναι εγκατεστημένος¹². Επομένως, το κράτος μέλος υποδοχής οφείλει να λαμβάνει υπόψη αυτούς τους κανόνες και τους ελέγχους τήρησής τους των οποίων αντικείμενο υπήρξε ο παρέχων υπηρεσίες στη χώρα εγκαταστάσεώς του. Εξ αυτού προκύπτει ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αναγκαίο, για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, ένα ληφθέν από κράτος μέλος μέτρο που συνιστά επανάληψη των επιδιωκόντων τον ίδιο σκοπό ελέγχων που έχουν ήδη διενεργηθεί εντός άλλων κρατών μελών¹³. Με άλλα λόγια, η συμφυής στην αρχή της αναλογικότητας δοκιμασία αναγκαιότητας επιβάλλει στο κράτος μέλος προορισμού να ελέγξει εάν επιδιώκουσες τον ίδιο στόχο γενικού συμφέροντος απαιτήσεις επιβάλλονται επίσης εντός του κράτους μέλους καταγωγής

και, ενδεχομένως, να υπολογίσει τη σχετική αντιστοιχία ώστε να τηρηθεί ο εν λόγω στόχος· σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, επιβάλλεται σ' αυτό το κράτος η υποχρέωση αναγνώρισεως μιας ήδη πληρωθείσας εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως αντίστοιχης απαιτήσεως.

17. Προκειμένου να αρνηθούν τη δυνατότητα εφαρμογής, εν προκειμένω, αυτής της υποχρεώσεως αμοιβαίας αναγνώρισεως, οι ιταλικές αρχές δεν δικαιούνται να επικαλεστούν την ανυπαρξία κοινοτικής εναρμονίσεως όσον αφορά το θέμα της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων μέσω της εφαρμογής ενός καθεστώτος αμοιβαίας αναγνώρισεως. Πρέπει να επαναληφθεί ότι, μολονότι, ελλείψει εναρμονίσεως μιας επαγγελματικής δραστηριότητας, τα κράτη μέλη εξακολουθούν, κατ' αρχήν, να είναι αρμόδια να προσδιορίζουν την άσκηση αυτής της δραστηριότητας, εξίσου αληθές είναι ότι οφείλουν αυτά να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σ' αυτόν τον τομέα σεβόμενα τις θεμελιώδεις ελευθερίες που διασφαλίζει η Συνθήκη¹⁴. Έτσι, είχε κριθεί ότι, παρά το γεγονός ότι δεν είχαν εισέτι θεσπιστεί οι οδηγίες εναρμονίσεως των προϋποθέσεων προσβάσεως στις δραστηριότητες δικηγόρου και η αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων που έδιναν πρόσβαση στο επάγγελμα αυτό, που ρητώς προβλέπονταν στο άρθρο 57 ΕΟΚ (νυν άρθρο 47 ΕΚ), η αρχή της ελευθερίας εγκαταστάσεως επέβαλλε στο κράτος μέλος, εντός του οποίου είχε υποβληθεί αίτηση χορηγήσεως αδείας ασκήσεως επαγγέλματος η πρόσβαση στο οποίο εξαρτάται, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, από την κατοχή διπλώματος ή επαγγελματικών προσόντων, να λαμβάνει υπόψη τα διπλώματα, πιστοποιητικά και λοιπούς τίτλους που ο ενδιαφερόμενος είχε αποκτήσει με σκοπό την

10 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, τις προπαρατεθείσες αποφάσεις *Säger* (σκέψη 13), και *Vander Elst* (σκέψη 17).

11 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, την προπαρατεθείσα απόφαση *Vander Elst* (σκέψη 15).

12 — Βλ., π.χ., αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, *Webb* (Συλλογή 1981, σ. 3305, σκέψη 17)· της 23ης Νοεμβρίου 1999, C-369/96 και C-376/96, *Arblade* κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-8453, σκέψη 34), καθώς και την προπαρατεθείσα απόφαση *Canal Satellite Digital* (σκέψη 38).

13 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, την προπαρατεθείσα απόφαση *Canal Satellite Digital* (σκέψη 36).

14 — Βλ. τις προπαρατεθείσες στην ανωτέρω υποσημείωση 3 παραπομπές.

άσκηση του ίδιου αυτού επαγγέλματος εντός άλλου κράτους μέλους, προβαίνοντας σε σύγκριση των ικανοτήτων που επιβεβαιώνονταν από τα διπλώματα αυτά και των γνώσεων και προσόντων που απαιτούνται από τους εθνικούς κανόνες. Σε περίπτωση που αυτή η συγκριτική εξέταση των διπλωμάτων θα κατέληγε στη διαπίστωση ότι οι επιβεβαιούμενες από το αλλοδαπό δίπλωμα γνώσεις και προσόντα αντιστοιχούσαν σ' αυτές που απαιτούνταν από τις εθνικές διατάξεις, το κράτος μέλος υποχρεούται να δεχθεί ότι αυτό το δίπλωμα πληροί τις επιβαλλόμενες από τις εν λόγω διατάξεις προϋποθέσεις¹⁵.

18. Όπως υπογραμμίζει και η Επιτροπή, αυτήν ακριβώς τη δοκιμασία αναγκαιότητας δεν ικανοποιεί η προϋπόθεση υπάρξεως αδειάς που έχει τεθεί από την επίδικη ιταλική ρύθμιση. Πράγματι, αυτή η απαίτηση επιβάλλεται γενικώς επί όλων των επιχειρηματιών που προτίθενται να ασκήσουν στην Ιταλία δραστηριότητα εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων και η χορήγησή της εξαρτάται από τις ίδιες προϋποθέσεις, γεγονός που η Ιταλική Δημοκρατία έχει αναγνωρίσει στο υπόμνημά της αντικρούσεως.

19. Επομένως, στην εν λόγω υποχρέωση υπόκεινται ακόμα και αυτοί από τους παρέχοντες υπηρεσίες των οποίων η δραστηριότητα έχει ήδη αποτελέσει το αντικείμενο, εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως, χορηγήσεως άδειας υπό προϋποθέσεις οι οποίες έστω κι αν δεν είναι όμοιες εν πάση περιπτώσει διασφαλίζουν τουλάχιστον τον ίδιο βαθμό προστασίας της δημο-

σίας τάξεως με αυτό που εξασφαλίζει η ιταλική ρύθμιση. Όμως, άλλα κράτη μέλη, όπως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ή η Δημοκρατία της Φινλανδίας, εξαρτούν επίσης την άσκηση της δραστηριότητας της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων από τη χορήγηση αδειάς σκοπούσας στο να διασφαλίζεται, μεταξύ άλλων, η αξιοπιστία του επιχειρηματία μέσω ελέγχου του έχοντος σχέση με τη δικαιοσύνη παρελθόντος του. Επομένως, το γεγονός ότι οι ιταλικές αρχές επιβάλλουν, ακόμα και σ' αυτές τις περιπτώσεις, την ανάγκη λήψεως αδειάς αντιστοιχεί σε διπλό έλεγχο, πράγμα που έχει καταδικαστεί από τη νομολογία. Έτσι, το Δικαστήριο είχε ήδη κρίνει, το 1979, ότι η απαίτηση λήψεως αδειάς για την άσκηση, στο πλαίσιο ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δραστηριότητας γραφείου εξερέσεως εργασίας δεν προκύπτει ότι είναι αντικειμενικώς αναγκαία όταν ο παρέχων υπηρεσίες, που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, κατέχει εκεί άδεια εκδοθείσα υπό όρους παρόμοιους προς αυτούς που απαιτούνται από το κράτος μέλος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία¹⁶.

20. Το γεγονός ότι, όπως η καθής ισχυρίστηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το έντυπο αιτήσεως χορηγήσεως αδειάς είναι λακωνικό, τα έγγραφα που πρέπει να προσκομίζονται προς στήριξη της ζητήσεως αυτής είναι περίπου ανύπαρκτα και η προθεσμία διερευνήσεως περιορίζεται στις 30 ημέρες δεν είναι κάτι που μπορεί να αποκλείσει την εφαρμογή των λύσεων αυτών. Η νομολογία δεν έχει καθιερώσει κανόνα de minimis στον τομέα των ελευθεριών κυκλοφορίας. Το προς συμπλήρωση έντυπο δεν αποτελεί απλή δήλωση που θα επέτρεπε, ήδη από την κατάθεσή της, στον

15 — Βλ. απόφαση της 7ης Μαΐου 1991, C-340/89, Βλασσπούλου (Συλλογή 1991, σ. I-2357). Ως υπενθύμιση, όσον αφορά το θέμα της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, της αρχής αμοιβαίας αναγνώρισεως ελλείψει κοινών κανόνων, παραπέμπω επίσης στις προτάσεις της γενικής εισαγγελία Kokott στην προπαρατεθείσα υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας, σημεία 43 έως 45.

16 — Βλ. απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 1979, 110/78 και 111/78, van Wesemael κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 29, σκέψη 30).

επιχειρηματία να ασκήσει τη δραστηριότητά του. Από την αίτηση χορηγήσεως προηγούμενης αδείας και από την απάντηση σ' αυτήν, πράγμα που επιπίπτει στη διακριτική εξουσία και μπορεί να γίνει εντός 30 ημερών, εξαρτάται η άσκηση της δραστηριότητας του επιχειρηματία. Έστω και αν κάτι τέτοιο συμβαίνει σε ασήμαντο βαθμό, η απαίτηση δεύτερης αδείας μπορεί να καθυστερήσει άνευ λόγου την άσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, να αυξήσει το σχετικό κόστος¹⁷ και επομένως συνιστά δυσανάλογο περιορισμό.

21. Όσο για τις άδειες των οποίων η έκδοση δεν θα υπόκεινταν, εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως, σε εξίσου προστατευτικές της δημοσίας τάξεως προϋποθέσεις, οι ιταλικές αρχές δικαιολογημένα υπεραμύνονται στην περίπτωση αυτή της απαιτήσεως υπάρξεως αδείας. Όμως, για τον σκοπό της χορηγήσεώς της, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τις υποχρεώσεις που ο παρέχων υπηρεσίες έχει ήδη εκπληρώσει εντός του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένος¹⁸.

22. Έτσι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι προϋποθέσεις που έχουν τεθεί για τη χορήγηση της αδείας που απαιτείται για την άσκηση ασφαλιστικών δραστηριοτήτων «δεν είναι δυνατόν να αποσκοπούν στο ίδιο αποτέλεσμα με αυτό στο οποίο στοχεύουν οι αντίστοιχες νομικές προϋποθέσεις που έχουν ήδη πληρωθεί στο κράτος εγκαταστάσεως»¹⁹. Από την απόφαση *Cuga*

*Anlagen*²⁰ προκύπτει επίσης ότι η νομοθεσία ενός κράτους μέλους δεν μπορεί να εξαρτά την ταξινόμηση ενός οχήματος που διατίθεται με leasing από εταιρία εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος από την υποχρέωση τεχνικού ελέγχου, όταν το όχημα έχει ήδη αποτελέσει το αντικείμενο τεχνικού ελέγχου εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως της εταιρίας leasing, εκτός εάν αυτή η υποχρέωση σκοπεί στο να εξακριβωθεί ότι το όχημα πληροί τις προϋποθέσεις που επιβάλλονται για τα οχήματα που έχουν ταξινομηθεί εντός του κράτους μέλους χρησιμοποίησεως που δεν καλύπτονται από τους διενεργηθέντες στο κράτος μέλος εγκαταστάσεως εταιρίας leasing ελέγχους. Ομοίως, το Βασίλειο του Βελγίου κρίθηκε ως υπεύθυνο παραλείψεως όσον αφορά τις απορρέουσες από την ελευθερία παροχής υπηρεσιών υποχρεώσεις, για τον λόγο ότι, η βελγική νομοθεσία, απαιτώντας απ' όλες τις επιχειρήσεις φυλάξεως να πληρούν τις ίδιες προϋποθέσεις για τη χορήγηση προηγούμενης αδείας ή εγκρίσεως, αποκλείει το να λαμβάνονται υπόψη οι υποχρεώσεις τις οποίες ο παρέχων υπηρεσίες έχει ήδη εκπληρώσει στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος²¹. Στο ίδιο επίσης πνεύμα κινήθηκε η σχετική με την πορτογαλική νομοθεσία απόφαση που είχε το ίδιο αντικείμενο²². Και αν στην προπαρατεθείσα απόφαση *Webb*, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, για τον σκοπό της διατήρησης καλών σχέσεων στην αγορά εξευρέσεως εργασίας και προστασίας των συμφερόντων των εργαζομένων, το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να απαιτεί από επιχειρήσεις παρέχουσες υπηρεσίες διαθέσεως εργατικού δυναμικού τη λήψη αδείας, έστω και αν οι εν λόγω επιχειρήσεις είναι ήδη κάτοχοι αδείας εκδοθείσας στο κράτος εγκαταστάσεώς

17 — Βλ., κατά την έννοια αυτή, την προπαρατεθείσα απόφαση *Corsten* (σκέψεις 46 έως 48), καθώς και τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα Kokott στην προπαρατεθείσα υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σημείο 38).

18 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 28.

19 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 47.

20 — Απόφαση της 21ης Μαρτίου 2002, C-451/99 (Συλλογή 2002, σ. I-3199, σκέψεις 57 έως 64).

21 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 9ης Μαρτίου 2000, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψεις 35 έως 38.

22 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, σκέψεις 58 έως 61.

τους, αυτό έγινε μόνο αφού υπογραμμίστηκε η διαφορά που υφίστατο, όσον αφορά τα κριτήρια εκτιμήσεως που εφαρμόζονταν σ' αυτό το είδος δραστηριοτήτων, ανάμεσα στα δύο κράτη μέλη και υπό τη ρητή επιφύλαξη ότι το κράτος μέλος υποδοχής θα ελάμβανε υπόψη τις δικαιολογήσεις και διασφαλίσεις που είχαν δοθεί από τον παρέχοντα υπηρεσίες όσον αφορά την άσκηση της δραστηριότητάς του εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως.

23. Όμως, εν προκειμένω, η ιταλική ρύθμιση δεν προβλέπει ότι λαμβάνονται υπόψη δικαιολογήσεις και διασφαλίσεις που έχουν ήδη παρασχεθεί, εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως, από τον παρέχοντα υπηρεσίες για την άσκηση της δραστηριότητάς του. Η έκδοση της αδειάς εξαρτάται, σε όλες τις περιπτώσεις, από τις ίδιες προϋποθέσεις. Ουδενμία επιρροή ασκεί, εν προκειμένω, ο ισχυρισμός των ιταλικών αρχών ότι, προκειμένου να εκτιμηθεί εάν μπορεί ή όχι να χορηγηθεί άδεια, οι εθνικές αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τις υποχρεώσεις στις οποίες υπόκεινται οι παρέχοντες διασυνοριακές υπηρεσίες στη χώρα καταγωγής τους. Αυτό που έχει σημασία είναι το ότι η ίδια η ιταλική ρύθμιση δεν περιλαμβάνει καμιά ειδική διάταξη επιβάλλουσα ρητώς να λαμβάνονται υπόψη οι προβλεπόμενες στο κράτος εγκαταστάσεως αντίστοιχες απαιτήσεις. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, απλές διοικητικές πρακτικές που μπορούν ως εκ της φύσεώς τους να μεταβάλλονται κάθε φορά από τη διοίκηση και στερούνται της κατάλληλης δημοσιότητας δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αποτελούσες έγκυρη εκπλήρωση των εκ της Συνθήκης υποχρεώσεων²³. Επομένως, και από την άποψη αυτή,

η ιταλική ρύθμιση παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας.

24. Όπως προκύπτει, η απαίτηση λήψεως αδειάς είναι ακόμα πιο δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό στόχο εφόσον η ιταλική ρύθμιση επιφυλάσσει στον Questore την εξουσία να εξαρτά τη χορήγηση αδειάς από πρόσθετες απαιτήσεις, σκοπούσες στη διασφάλιση της εμπιστοσύνης του κοινού. Σύμφωνα με πάγια νομολογία, ένα σύστημα προηγούμενης χορηγήσεως διοικητικής άδειας είναι συμβατό με τους κανόνες της Συνθήκης μόνον εφόσον στηρίζεται σε αντικειμενικά, μη εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις και εκ των προτέρων γνωστά στις οικείες επιχειρήσεις κριτήρια, κατά τρόπο ώστε να αποφεύγεται η εκ μέρους των ιταλικών αρχών αυθαίρετη άσκηση μιας εξουσίας εκτιμήσεως η οποία θα στερούσε τις σχετικές με θεμελιώδη ελευθερία κοινωνικές διατάξεις της πρακτικής αποτελεσματικότητάς τους²⁴. Όμως, η ιταλική ρύθμιση ουδόλως διευκρινίζει το περιεχόμενο των όρων που είναι δυνατόν να προστεθούν. Η προκύπτουσα σχετικώς για τους επιχειρηματίες νομική αβεβαιότητα όσον αφορά τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν είναι δυνατόν να τους αποτρέπει από το να παρέχουν τις υπηρεσίες τους²⁵.

25. Επομένως, ενόψει των ανωτέρω θεωρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει δεκτή την αιτίαση περί παραβάσεως του άρθρου 49 ΕΚ που προκύπτει από το γεγονός ότι η δραστηριότητα της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων εξαρτάται από τη χορήγηση αδειάς.

23 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 9ης Μαρτίου 2000, C-358/98, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2000, σ. I-1255, σκέψη 17). Έτσι, το Δικαστήριο έχει κρίνει σε σχέση με ιρλανδική ρύθμιση που εξαρτούσε από άδεια την άσκηση της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών σχετικά με τη δραστηριότητα ιδιωτικής ασφάλειας (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, σκέψεις 16 έως 20).

24 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Analir κ.λπ. (σκέψη 38), και Canal Satélite Digital (σκέψη 35).

25 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Canal Satélite Digital (σκέψη 41).

B — Η εδαφική οριοθέτηση της αδείας

26. Η Επιτροπή εκτιμά ότι το γεγονός ότι η ισχύς της αδείας περιορίζεται στο έδαφος της επαρχίας εντός της οποίας εκτείνεται η εξουσία του Questore που την έχει χορηγήσει, με εξαίρεση την παροχή εντολής σε αντιπρόσωπο στον οποίο έχει επιτραπεί η άσκηση της δραστηριότητας σε επαρχία όπου ο ενδιαφερόμενος επιχειρηματίας δεν διαθέτει άδεια, συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό τόσο στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών όσο και στην ελευθερία εγκαταστάσεως.

27. Δεδομένου ότι η Ιταλία διαιρείται σε 103 επαρχίες, αυτή η γεωγραφική οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της αδείας συνιστά αναμφισβητήτως περιορισμό στην άσκηση αυτών των δύο θεμελιωδών ελευθεριών. Ο επιχειρηματίας που επιθυμεί να επεκτείνει τη δραστηριότητά του σε σημαντικό τμήμα της ιταλικής επικράτειας, με σκοπό την περιστασιακή ή σταθερή και διαρκή άσκηση, θα πρέπει να υποβάλει τόσες αιτήσεις για άδεια όσες επαρχίες υφίστανται στη ζώνη την οποία σκοπεύει να καλύψει, καθώς και 103 αιτήσεις, εάν επιθυμεί να ασκήσει δραστηριότητα σε ολόκληρη την ιταλική επικράτεια.

28. Αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζει η Ιταλική Κυβέρνηση, ουδεμία έχει εν προκειμένω σημασία το ότι η ίδια απαίτηση επιβάλλεται και στους εγκατεστημένους στην Ιταλία επιχειρηματίες, και τούτο για τον λόγο ότι, εν πάση περιπτώσει, απαγορεύονται τα αδιακρίτως τιθέμενα στην ελευθερία εγκα-

ταστάσεως εμπόδια όπως και αυτά που θίγουν στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών²⁶. Και δεν χρειάζεται να επαναληφθεί εν προκειμένω η συζήτηση, που ήδη διεξήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου²⁷, επί του ζητήματος αν η απαγόρευση αδιακρίτως τιθεμένων εμποδίων στην ελευθερία εγκαταστάσεως αφορά μόνο εθνικά μέτρα που περιορίζουν άμεσα την πρόσβαση στη δραστηριότητα ή και αυτά που καθιστούν δυσχερέστερη την άσκησή της, και τούτο εφόσον η οριοθέτηση του εδαφικού πεδίου ισχύος της αδείας δεν θίγει μόνο τους όρους ασκήσεως της δραστηριότητας της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων αλλά και την ίδια την πρόσβαση σ' αυτήν τη δραστηριότητα την οποία και ρυθμίζει.

29. Μένει να προσδιοριστεί εάν αυτός ο περιορισμός είναι κατάλληλος κι αναγκαίος για την ικανοποίηση των θεμιτών λόγων δημοσίας ασφάλειας που προβάλλονται από το καθού, συγκεκριμένα την αντιμετώπιση του κινδύνου διαisdύσεως του οργανωμένου εγκλήματος. Κατά τη γνώμη του εν λόγω διαδίκου, αυτό ακριβώς συμβαίνει, εφόσον η επαρχία είναι αυτή που αποτελεί το πλέον πρόσφορο εδαφικό πλαίσιο για την εκτίμηση της επιπτώσεως στη δημόσια τάξη τόσο της παρεμβάσεως ενός επί πλέον επιχειρηματία για την εξωδικαστική εισπράξη απαιτήσεων όσο και για την άσκηση ελέγχου επί της δραστηριότητας των υφισταμένων επιχειρηματιών.

26 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus (Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32) της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37) την προπαρατεθείσα απόφαση CaixaBank France, σκέψη 11, και την απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2006, C-65/05, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 2006, σ. I-10341, σκέψη 48).

27 — Βλ., μεταξύ άλλων, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Tizzano στην προπαρατεθείσα απόφαση CaixaBank France τις προτάσεις μου στην προπαρατεθείσα απόφαση Marks & Spencer (σημεία 25 έως 40). Βλ., επίσης, 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, σ. 445.

30. Δεν βρίσκω μια τέτοιου είδους άμυνα πειστική.

31. Η οριοθέτηση του εδαφικού πεδίου ισχύος της αδείας αποτελεί, καταρχάς, κατά τη γνώμη μου, αδικαιολόγητο περιορισμό στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Αφ' ής στιγμής, όπως έχω ανωτέρω υποστηρίζει, η γενική και απόλυτη απαίτηση της υπάρξεως αδείας παραβιάζει την αρχή της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, κατά μείζονα λόγο το ίδιο συμβαίνει και με ένα σύστημα το οποίο επιβάλλει στον παρέχοντα διασυνοριακές υπηρεσίες να πολλαπλασιάζει τις αιτήσεις χορηγήσεως αδείας ανάλογα με την έκταση της γεωγραφικής ζώνης του κράτους μέλους υποδοχής την οποία επιθυμεί να καλύψει. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει ήδη επικρίνει την υποχρέωση εγγραφής στο επαγγελματικό μητρώο κάθε επαρχίας όπου ένας αρχιτέκτων σκοπεύει να παρέχει τις υπηρεσίες του, και τούτο εκτιμώντας ότι μια τέτοια οριοθέτηση του εδαφικού πεδίου εφαρμογής της εγγραφής «περιπλέκει ακόμα περισσότερο» την άσκηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, που ήδη έχει περιορισθεί από αυτήν καθ' αυτήν την υποχρέωση²⁸.

32. Το ιταλικό σύστημα εκδόσεως αδειών περιορισμένης εδαφικής ισχύος συνιστά επίσης δυσανάλογο περιορισμό στην ελευθερία εγκαταστάσεως. Προκειμένου περί μέτρου δυναμένου να στεγανοποιήσει, ανά επαρχίες, την ιταλική αγορά, θα έπρεπε αυτό να είναι πράγματι το μόνο κατάλληλο να διασφαλίζει τον αποτελεσματικό έλεγχο των πρακτορείων εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων ώστε να είναι επιτρεπτό από πλευράς κοινοτικού δικαίου. Όμως, ομολογώ ότι δεν μπορώ να καταλάβω για ποιο λόγο

μια εκδιδόμενη σε εθνικό επίπεδο άδεια δεν θα ήταν κατάλληλη και επαρκής για τον σκοπό αυτό. Θα πρέπει να υπενθυμίσω ότι στα κράτη μέλη που θέλουν να δικαιολογήσουν έναν περιορισμό σε θεμελιώδη ελευθερία εναπόκειται να αποδείξουν ότι με τον περιορισμό αυτό επιδιώκεται θεμιτός σκοπός και ότι ο εν λόγω περιορισμός είναι ο κατάλληλος κι αναγκαίος για την επίτευξή του²⁹. Ο σύνδεσμος που οι ιταλικές αρχές επιδιώκουν να καταδείξουν ότι υφίσταται μεταξύ της ανάγκης του εκ των υστέρων ελέγχου σε τοπικό επίπεδο, όσον αφορά την άσκηση της δραστηριότητας της εισπράξεως απαιτήσεων, και ο εκ των προτέρων έλεγχος τον οποίο διασφαλίζει η άδεια ουδόλως αποτελεί, εν προκειμένω, απόδειξη. Έστω κι αν υποθεθεί ότι οι έλεγχοι της ασκήσεως μιας δραστηριότητας πρέπει να διενεργούνται μάλλον από τις τοπικές αστυνομικές αρχές παρά από τη γενική αστυνομική διεύθυνση, δεν βλέπω ως προς τι, και το καθού δεν προβάλλει εν προκειμένω πειστικές αποδείξεις, η αποτελεσματικότητά τους θα διακυβευόταν από το γεγονός ότι η άδεια θα εκδιδόταν από την κεντρική εξουσία και θα ήταν εθνικής εμβέλειας. Το επιχείρημα μιας καλύτερης παρακολούθησης, μιας καλύτερης, θα μπορούσε κανείς να πεί, «ιχνηλατησιμότητας», δεν ισχύει, στο μέτρο που ο συντονισμός σε κεντρικό επίπεδο των εκ μέρους της αστυνομίας τοπικών ελέγχων της δραστηριότητας των επιχειρηματιών που είναι κάτοχοι αδείας εθνικής ισχύος φαίνεται να επαρκεί για τον σκοπό αυτό και να είναι σαφώς λιγότερο περιοριστικός της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο εφόσον η διοίκηση της αστυνομίας υπάγεται, στην Ιταλία, στο Υπουργείο

29 — Βλ., όσον αφορά αυτή την υποχρέωση αποδείξεως, την προπαρατεθείσα απόφαση Analir κ.λπ., σκέψη 35' την απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2003, C-42/02, Lindman (Συλλογή 2003, σ. I-13519, σκέψη 25)· καθώς και την προπαρατεθείσα απόφαση της 11ης Μαρτίου 2004, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 73. Βλ., επίσης, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-270/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2004, σ. I-1559, σκέψη 22).

28 — Βλ. απόφαση της 21ης Μαρτίου 2002, C-298/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2002, σ. I-3129, σκέψη 64).

Εσωτερικών. Θα μπορούσε μάλιστα κανείς να ισχυριστεί, αντιθέτως, ότι ο εντοπισμός κατά τη διάρκεια τοπικού ελέγχου παράνομων ενεργειών και η συνακόλουθη αφαίρεση της αδείας θα είχαν ως συνέπεια να απαγορευθεί στον επιχειρηματία η άσκηση της δραστηριότητάς του σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια, στην περίπτωση υπάρξεως αδείας εθνικής εμβέλειας, ενώ κάτι τέτοιο δεν θα εμπόδιζε τη συνέχιση της δραστηριότητάς του σε άλλες επαρχίες για τις οποίες θα διέθετε άδεια, στην περίπτωση αδείας τοπικής ισχύος.

33. Δεν μπορεί να διορθώσει την έλλειψη αναλογικότητας του περιορισμού η σχετικότητα που παρουσιάζει, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η απαγόρευση της ασκήσεως δραστηριότητας εκτός της σχετικής επαρχίας, δεδομένου ότι υφίσταται η δυνατότητα προσφυγής σε εντολοδόχο, στον οποίο θα έχει δοθεί άδεια ισχύουσα για την επαρχία στην οποία ο επιχειρηματίας επιδιώκει να προσανατολίσει τη δραστηριότητά του. Πράγματι, αυτή η δυνατότητα ωθεί τον τελευταίο να απευθυνθεί σε πρακτορεία απέναντι στο οποίο έχει ακριβώς την πρόθεση να ασκεί ανταγωνισμό και, επομένως, απλώς καταλήγει στην παγίωση της στεγα-νοποίησης της ιταλικής αγοράς σε επαρχίες και στην αποτελμάτωση της κατάστασης από άποψη ανταγωνισμού.

34. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, περιορίζοντας την ισχύ της αδείας στη δικαιοδοσία της επαρχιακής αστυνομικής αρχής που την έχει χορηγήσει και επιβάλλοντας υποχρέωση της παροχής εντολής σε συγκεκριμένο αντιπρόσωπο για την άσκηση της δραστηριότητας σε επαρχία για την οποία ο οικείος επιχειρηματίας δεν διαθέτει άδεια, έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις αρχές της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών.

Γ — Η εξάρτηση της ασκήσεως της δραστηριότητας από το γεγονός ότι ο επιχειρηματίας διαθέτει δικούς του χώρους

35. Σύμφωνα με την Επιτροπή, από την επίδικη τελική ρύθμιση προκύπτει η υποχρέωση για έναν επιχειρηματία να διαθέτει δικούς του χώρους εντός των οποίων πρέπει να ασκείται η δραστηριότητα εισπράξεως απαιτήσεων, και τούτο σε κάθε επαρχία για την οποία ο εν λόγω επιχειρηματίας διαθέτει άδεια. Μια τέτοια απαίτηση συνιστά προσβολή τόσο της ελευθερίας της εγκαταστάσεως όσο και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών.

36. Πράγματι, αρκετές είναι οι εθνικές διατάξεις που επιβάλλουν σ' ένα πρακτορείο εισπράξεως απαιτήσεων να διαθέτει γραφεία σε κάθε επαρχία για την οποία του έχει χορηγηθεί άδεια. Έτσι, το άρθρο 115 του νόμου περί δημοσίας ασφαλείας προβλέπει ότι «η άδεια ισχύει αποκλειστικώς για τους μνημονευόμενους σ' αυτήν χώρους». Το άρθρο 16 της εν λόγω ρυθμίσεως προβλέπει ότι τα όργανα δημοσίας τάξεως «μπορούν να έχουν πρόσβαση ανά πάσα στιγμή στους χώρους που προορίζονται για την άσκηση δραστηριοτήτων εξαρτωμένων από την έκδοση αδειών αστυνομίας». Το άρθρο 120 επιβάλλει στους εκμεταλλευόμενους πρακτορεία εισπράξεως απαιτήσεων να έχουν ανηρτημένο «επί μονίμου βάσεως εντός των χώρων του πρακτορείου, κατά τρόπο ευδιάκριτο, πίνακα των εμπορικών συναλλαγών που πραγματοποιούν», η δε εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών του 1996 διευκρινίζει, ως να ήταν αναγκαίο, ότι «η δραστηριότητα της εισπράξεως απαιτήσεων πρέπει να ασκείται αποκλειστικώς εντός των χώρων που μνημονεύονται στην άδεια, πράγμα που έχει ως συνέπεια το ότι και οι άλλες έδρες

πρέπει οπωσδήποτε να έχουν εγκριθεί». Έτσι, το καθού παραδέχεται ότι εκ των ανωτέρω απορρέει η υποχρέωση για τους εγκεκριμένους επιχειρηματίες να υποδεικνύουν εντός μίας επαρχίας τον χώρο όπου διαφυλάσσουν τα έγγραφά τους, και τούτο προκειμένου να καθιστούν δυνατή τη διεκτέλεση των ελέγχων της αστυνομίας.

37. Όσο για την προκύπτουσα εν προκειμένω παράβαση του άρθρου 43 ΕΚ, αυτό που η Επιτροπή αμφισβητεί δεν είναι η απαίτηση υπάρξεως τοπικού γραφείου, πράγμα που αποτελεί κατά κάποιο τρόπο κάτι σύμφυτο προς την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως, αλλά η υποχρέωση που επιβάλλεται στον επιχειρηματία που επιδιώκει να εγκατασταθεί στην Ιταλία να διαθέτει αυτός χώρους σε κάθε επαρχία για την οποία του έχει χορηγηθεί άδεια. Επομένως, αυτό αποτελεί υποχρέωση στενά συνδεδεμένη με τον περιορισμό της ισχύος της αδείας στο έδαφος μιας επαρχίας. Ο εδαφικός περιορισμός μιας εγκαταστάσεως ωθεί στον πολλαπλασιασμό των εγκαταστάσεων. Όμως, έχω ήδη εκθέσει τους λόγους για τους οποίους παρόμοιος περιορισμός στη γεωγραφική ισχύ μιας αδείας συνιστά προσβολή της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

38. Όσον αφορά την αιτίαση σχετικά με την παράβαση του άρθρου 49 ΕΚ, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως υπενθυμίσει ότι η απαίτηση υπάρξεως σταθερής εγκαταστάσεως ή έδρας εκμεταλλεύσεως ισοδυναμεί με άρνηση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, στο μέτρο που κάτι τέτοιο καθιστά αδύνατη την παροχή, εντός του κράτους μέλους προορισμού, υπηρεσιών από επιχειρήσεις

που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη³⁰. Ως εκ τούτου, τέτοιος περιορισμός στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών επιτρέπεται μόνο εφόσον έχει διαπιστωθεί ότι κάτι τέτοιο αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού στόχου³¹.

39. Όμως, από τη νομολογία του Δικαστηρίου μόνο κατ' εξαίρεσιν αναγνωρίζεται ότι συμβαίνει κάτι τέτοιο. Το μόνο που μπορεί ν' αναφερθεί είναι το παράδειγμα της παροχής υπηρεσιών δικηγόρου με αντικείμενο την εκπροσώπηση πελάτη στη δικαιοσύνη. Στην περίπτωση αυτή, και πριν επιτευχθεί κοινοτική εναρμόνιση, η απαίτηση υπάρξεως σταθερής επαγγελματικής εγκαταστάσεως στην περιοχή της δικαιοδοσίας του επιληφθέντος της σχετικής υποθέσεως δικαστηρίου είχε, πράγματι, στο πλαίσιο της υποθέσεως Van Binsbergen³², κριθεί συμβατή με τις διατάξεις σχετικά με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών, και τούτο εφόσον αυτός ο περιορισμός ήταν εξ αντικειμένου αναγκαίος για τη διασφάλιση της τηρήσεως επαγγελματικών κανόνων συνδεδεμένων, ιδίως, με τη λειτουργία της δικαιοσύνης και την τήρηση της δεοντολογίας. Όμως με την

30 — Βλ., μεταξύ άλλων, την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπής κατά Γερμανίας, (σκέψη 52): την απόφαση της 9ης Ιουλίου 1997, C-222/95, Parodi (Συλλογή 1997, σ. I-3899, σκέψη 31): την προπαρατεθείσα απόφαση της 9ης Μαρτίου 2000, Επιτροπή κατά Βελγίου (σκέψη 27): την προπαρατεθείσα απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψη 30): την προπαρατεθείσα απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (σκέψη 33), καθώς και την απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2006, C-452/04, Fidium Finanz (Συλλογή 2006, σ. I-9521, σκέψη 46).

31 — Βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Επιτροπής κατά Γερμανίας (σκέψη 52): Parodi (σκέψη 31) και Fidium Finanz (σκέψη 46).

32 — Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1974, 33/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 513, σκέψη 14). Εκτοτε, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 77/249/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1977, περί διευκολύνσεως της πραγματικής ασκήσεως της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών από δικηγόρους (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/01, σ. 249), προέβλεψε ότι «οι δραστηριότητες οι σχετικές με την εκπροσώπηση και την υπεράσπιση πελάτου ενώπιον των δικαστικών ή των δημοσίων αρχών ασκούνται σε κάθε κράτος μέλος υποδοχής σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται για τους δικηγόρους οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σ' αυτό το κράτος, αποκλεισμένου οποιουδήποτε όρου κατοικίας ή εγγραφής σε επαγγελματική οργάνωση του κράτους αυτού».

ίδια απόφαση³³, το Δικαστήριο είχε προ-
σθέσει ότι, μολονότι η άσκηση επαγγελμα-
τικής δραστηριότητας εμπίπτει, στο εσωτε-
ρικό κράτους μέλους, σ' ένα σύστημα
απόλυτης ελευθερίας, μη υποκειμένης σε
σχετικούς με την οργάνωση του επαγγέλμα-
τος περιορισμούς, η απαίτηση κατοικίας
στην επικράτεια αυτού του κράτους συνιστά
περιορισμό ασύμβατο με την ελευθερία
παροχής υπηρεσιών όταν η εύρυθμη λει-
τουργία της δικαιοσύνης μπορεί να
επιτυγχάνεται με λιγότερο εξαναγκαστικά
μέτρα, όπως ο διορισμός αντικλήτου για τις
επιδόσεις δικογράφων.

40. Αυτή ακριβώς τη νομολογία σχετικά με
την ιδιότητα των δικηγόρων των παρεχόν-
των υπηρεσίας ως αντικλήτων προέβαλε
προς άμυνά της, κατά την επ' ακροατηρίου
συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση. Προκειμέ-
νου να δικαιολογήσει την κατ' αναλογία
εφαρμογή της, ισχυρίστηκε ότι δεν μπορεί
να εξομοιωθεί εν προκειμένω η απαίτηση
σχετικά με την ύπαρξη χώρων προς αυτήν
της υπάρξεως σταθερής εγκαταστάσεως. Η
ιταλική ρύθμιση πρέπει μάλλον να νοηθεί ως
επιβάλλουσα την αναγραφή ενός τόπου
όπου να είναι συγκεντρωμένα όλα τα
έγγραφα τα σχετικά με την άσκηση της
δραστηριότητας που ασκείται ως ελεύθερη
παροχή υπηρεσιών, και τούτο προκειμένου η
αστυνομική αρχή να μπορεί ευχερώς να
μεταβαίνει εκεί για να διενεργεί τους ανα-
γκαίους ελέγχους. Για να γίνει κάτι τέτοιο,
είναι δυνατόν ο παρέχων υπηρεσίες επιχει-
ρηματίας να αρκεστεί στο να δώσει τη
διεύθυνση ενός ήδη εγκατεστημένου στην
ιταλική επικράτεια πρακτορείου.

41. Έστω κι αν υποτεθεί ότι η ιταλική
ρύθμιση θα έπρεπε να νοηθεί κατ' αυτόν
τον τρόπο, δεν μπορεί ωστόσο να παρα-
γνωρισθεί το γεγονός ότι το να μην επιτρέ-
πεται απλώς αλλά το να επιβάλλεται συ-
στηματικώς ο ορισμός συγκεκριμένου τόπου,
έστω κι ασήμαντου, συνιστά περιορισμό
στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Κάτι
τέτοιο καθιστά την εν λόγω άσκηση ακόμα
δυσχερέστερη απ' ό,τι αυτήν των καθαρώς
εσωτερικών παροχών, στο μέτρο που, καθ'
υπόθεσιν, οι παρέχοντες υπηρεσίες ημεδαποί
τουλάχιστον διαθέτουν, ήδη, κάποιο χώρο.
Ως εκ τούτου, κάτι τέτοιο μπορεί να
επιτρέπεται μόνον εφόσον είναι ανάλογο
προς τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό. Για τις
ιταλικές αρχές, η απάντηση είναι αυτονόητη,
δεδομένου ότι η ανυπαρξία τέτοιου χώρου
ενέχει τον κίνδυνο τα σχετικά έγγραφα να
βρίσκονται μακριά από τις αρμόδιες αρχές
και να εμποδίζονται κατά συνέπεια οι εκ των
υστέρων αποτελεσματικοί έλεγχοι της ασκή-
σεως της σχετικής δραστηριότητας.

42. Δεν συμμερίζομαι την ανάλυση αυτή. Η
νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά το
ζήτημα του διορισμού δικηγόρων ως αντι-
κλήτων μου φαίνεται δύσκολο να ισχύσει εν
προκειμένω, στο μέτρο που η απαίτηση της
επιλογής ως αντικλήτου ενός εγκατεστημέ-
νου στο κράτος μέλος υποδοχής δικηγόρου
καθίσταται αναγκαία από τους ειδικούς
επιτακτικούς λόγους της ορθής απονομής
της δικαιοσύνης, που συνίστανται στο να
αναφέρεται η διεύθυνση όπου μπορούν
εγκύρως να γίνονται οι προερχόμενες από
το επιληφθέν της σχετικής υποθέσεως δικα-
στήριο επιδόσεις. Νομίζω ότι είναι δυνατόν
η μέριμνα, εν προκειμένω, της διασφάλισης
εκ των υστέρων αποτελεσματικών ελέγχων
να μπορεί να λαμβάνεται υπόψη με λιγότερο
εξαναγκαστικά μέτρα. Μια υποχρέωση πε-

33 — Σκέψεις 15 και 16. Βλ., υπό την ίδια έννοια, συμπεριλαμβανομένου του γεγονότος ότι η εκπροσώπηση στη δικαιοσύνη πελάτη έχει εναρμονισθεί, την απόφαση της 10ης Ιουλίου 1991, C-294/89, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1991, σ. I-3591).

ριοδικής προσκομίσεως των σχετικών με τις παρεχόμενες υπηρεσίες εγγράφων ή αντιγράφων τους θα αρκούσε προς τούτο, κυρίως χάρη στην ανάπτυξη των μέσων ηλεκτρονικής επικοινωνίας. Η απαίτηση για ύπαρξη συγκεκριμένου χώρου, προκειμένου να αναγράφονται εκεί οι υπηρεσίες που είναι δυνατόν να παρέχονται στους πελάτες, είναι επίσης δυσανάλογη, δεδομένου ότι μια επιχείρηση εισπράξεως απαιτήσεων μπορεί να ενημερώνει τον πελάτη με άλλους τρόπους, π.χ. μέσω ιστοσελίδας του διαδικτύου.

43. Προς την ίδια κατεύθυνση είναι προσανατολισμένη και η νομολογία. Έτσι, είναι δυνατόν να μνημονευθούν δύο υποθέσεις όπου αμφισβητούνταν, είναι αλήθεια, η απαίτηση, για επιτακτικούς λόγους ελέγχου, της υπάρξεως σταθερής εγκαταστάσεως, από το σκεπτικό όμως των οποίων διαφαίνεται ότι ακόμα κι η απαίτηση υπάρξεως ενός απλού χώρου ήταν δυσανάλογη. Στην υπόθεση της παροχής ασφαλιστικών υπηρεσιών, το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο έλεγχος αυτός μπορεί να ασκηθεί βάσει αντιγράφων ισολογισμών, λογαριασμών και εμπορικών εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων των όρων ασφαλίσεως και των προγραμμάτων δραστηριότητας τα οποία αποστέλλονται από το κράτος εγκαταστάσεως δεόντως επικυρωμένα από τις αρχές αυτού του κράτους μέλους»³⁴. Ομοίως, σύμφωνα με το Δικαστήριο, η απαίτηση της υπάρξεως έδρας εκμεταλλεύσεως που επιβάλλεται στα εργαστήρια ιατρικών αναλύσεων που επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες στη Γαλλία υπερβαίνει το μέτρο που ήταν αναγκαίο, και τούτο για τον λόγο ότι, «μολονότι δεν μπορεί να ζητηθεί από τις αρμόδιες γαλλικές αρχές να διενεργήσουν επιτόπιους ελέγχους σε άλλα κράτη μέλη, και ιδίως επιθεωρήσεις σκοπούσες στην εξακρίβωση της τήρησης

των όρων λειτουργίας των εργαστηρίων, είναι εντούτοις δυνατό να επιβληθεί στα εγκατεστημένα σε έτερο κράτος μέλος εργαστήρια η υποχρέωση να αποδείξουν, κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ικανοποιούνται οι γαλλικές αρχές, ότι οι έλεγχοι στους οποίους υπόκεινται δεν είναι λιγότερο αυστηροί από τους διενεργούμενους στη Γαλλία και αφορούν την τήρηση διατάξεων εξασφαλιζουσών επίπεδο προστασίας της υγείας τουλάχιστον ίσο προς αυτό που εγγυάται η γαλλική ρύθμιση»³⁵.

44. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, επιβάλλοντας την υποχρέωση της υπάρξεως συγκεκριμένου χώρου σε κάθε επαρχία για την οποία ένας επιχειρηματίας λαμβάνει άδεια, έχει παραβεί τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, ενώ επιβάλλοντας την υποχρέωση να είναι αναρτημένοι στους χώρους πίνακες με τις συναλλαγές που μπορούν να πραγματοποιούνται για τους πελάτες, έχει παραβεί το άρθρο 49 ΕΚ.

Δ — Ο περιορισμός της ελευθερίας καθορισμού τιμών

45. Η Επιτροπή προσάπτει επίσης στην Ιταλική Δημοκρατία το γεγονός ότι έχει αδικαιολογήτως περιορίσει τις ελευθερίες εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών καθώς έχει ζητήσει από τους Questori, με εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών του 1996, να ελέγχουν τα τιμολόγια καθορίζοντας αντικειμενικές και ομοιογενείς παραμέτρους προκειμένου να αποφεύγεται ώστε τα εν λόγω τιμολόγια να παρουσιάζουν σημαντικότερες διαφορές στα πλαίσια της δικαιοδοσίας μίας και της αυτής επαρχίας.

34 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπής κατά Γερμανίας, σκέψη 55.

35 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 11ης Μαρτίου 2004, Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 74.

46. Συμμερίζομαι τη γνώμη της Επιτροπής κατά την οποία αυτή η σύσταση πρέπει να αναλυθεί ως περιορισμός της ελευθερίας καθορισμού τιμών, και τούτο παρά τη διάψευση των ιταλικών αρχών σύμφωνα με τις οποίες με αυτήν τη σύσταση απλώς εζητείτο από τους Questori να υποδεικνύουν στους επιχειρηματίες καταλόγους τιμών στηριζόμενους σε αντικειμενικά στοιχεία (κόστος, σχέση μεταξύ προσφοράς και ζήτησης υπηρεσιών, κλπ.). Όμως, ο εξαναγκαστικός χαρακτήρας αυτής της συστάσεως προκύπτει από την ίδια την ομολογία του καθού, κατά την οποία η ανάπτυξη υπερβολικού ανταγωνισμού ως προς τις τιμές μπορούσε να οδηγήσει τις αρχές δημοσίας ασφαλείας στην αναστολή, ακόμα και την ανάκληση, των αδειών των υπεύθυνων επιχειρηματιών.

47. Όπως και η Επιτροπή, και εγώ εκτιμώ ότι αυτός ο περιορισμός της ελευθερίας καθορισμού τιμών είναι ικανός να δυσχεράνει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση των ελευθεριών εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών και, επομένως, συνιστά εμπόδιο σ' αυτές τις δύο θεμελιώδεις ελευθερίες³⁶. Έστω και αν αυτός ο περιορισμός δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, μπορεί, στην πραγματικότητα, να περιορίζει την πρόσβαση στην ιταλική αγορά της δραστηριότητας της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων εκ μέρους επιχειρηματιών που επιθυμούν να εγκατασταθούν στην Ιταλία ή να παρέχουν τις υπηρεσίες τους εντός του κράτους αυτού. Όπως το Δικαστήριο έχει υπογραμμίσει στην προπαρατεθείσα απόφα-

σή του *CaixaBank France*³⁷, ο ανταγωνισμός μέσω των τιμών αποτελεί συχνά το καλύτερο μέσο για την προσέλκυση πελατών και, επομένως, την εισοδο στην αγορά, ειδικότερα όσον αφορά τους επιχειρηματίες που δεν είναι εισέτι παρόντες σ' αυτήν και, επομένως, δεν είναι γνωστοί στους ενδιαφερόμενους πελάτες. Ως εκ τούτου, κάθε εθνικό μέτρο που αποσκοπεί στον περιορισμό του συνιστά περιορισμό στην άσκηση των δικαιωμάτων εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών.

48. Προφανώς το ίδιο ισχύει, για τους λόγους που έχω ήδη υπομνήσει, εάν το εθνικό μέτρο σκοπεί στην επιβολή κατωτάτων τιμών. Και, εν προκειμένω, η σύσταση που έχει γίνει προς τους Questori να θεσπίσουν αντικειμενικές και ομοιογενείς παραμέτρους για τον καθορισμό τιμών φαίνεται να επιδιώκει μάλλον αυτόν τον στόχο, και τούτο εφόσον ο ομολογημένος από τις ιταλικές αρχές σκοπός αυτής της συστάσεως είναι η πρόληψη της αναπτύξεως ανεξέλεγκτου ανταγωνισμού όσον αφορά τις τιμές των παρεχομένων υπηρεσιών, πράγμα που θα μπορούσε να προκαλέσει διαταραχές στη δημόσια τάξη. Το ίδιο θα ήταν δυνατόν να συμβεί ακόμα και αν το εθνικό μέτρο έτεινε στην επιβολή ανωτάτων τιμών³⁸. Πράγματι, παρόμοιος περιορισμός θα μπορούσε να προκαλέσει προβλήματα σε έναν παρέχοντα

37 — Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο διαπίστωσε, το υπενθυμίζω, ότι καθώς η γαλλική ρύθμιση απαγόρευε την καταβολή τόκων σε λογαριασμούς καταθέσεων όψεως αποτελούσε «σημαντικό εμπόδιο στην άσκηση των δραστηριοτήτων τους [...] το οποίο επηρέαζε την πρόσβαση τους στην αγορά», για τον λόγο ότι στερεί τις αλλοδαπές εταιρίες από τη δυνατότητα «να ανταγωνίζονται αποτελεσματικότερα τα παραδοσιακά υφιστάμενα εντός τους κράτους μέλους εγκαταστάσεως πιστωτικά ιδρύματα» (σκέψεις 12 και 13). Βλ., επίσης, τα όσα έχω υποστηρίξει σε σχέση με τον περιορισμό στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών των δικηγόρων που αποτελεί ο καθορισμός ελαχίστων αμοιβών (προτάσεις στις προπαρατεθείσες υποθέσεις *Cipolla*, καθώς και *Macrino* και *Capodarte*, σημεία 62 έως 65).

38 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, όσον αφορά το θέμα της ελευθερίας κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 1985, 116/84, *Roelstraete* (Συλλογή 1985, σ. 1705, σκέψη 21), και της 19ης Μαρτίου 1991, C-249/88, *Επιτροπή κατά Βελγίου* (Συλλογή 1991, σ. 1-1275, σκέψη 7). Βλ., επίσης, όσον αφορά το θέμα της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, τις προτάσεις μου στην προπαρατεθείσα απόφαση *Cipolla*, σημεία 66 έως 70.

36 — Βλ., υπό την ίδια έννοια, την προπαρατεθείσα απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2006, *Επιτροπή κατά Ελλάδος*, σκέψη 48.

υπηρεσίες καθώς θα τον εμπόδιζε να συμπεριλαμβάνει στις τιμές των παροχών του ορισμένο κόστος, ιδίως των μετακινήσεων, κόστος που οι εγχώριοι επιχειρηματίες δεν φέρουν. Θα μπορούσε επίσης να προκαλέσει προβλήματα στον επιχειρηματία που επιδιώκει να εγκατασταθεί, καθώς θα τον εμπόδιζε να συμπεριλάβει το κόστος εγκαταστάσεως, πράγμα που οι ήδη εγκατεστημένοι επιχειρηματίες έχουν από μακρού αποσβέσει.

49. Προκειμένου να δικαιολογήσει τον θεμιτό χαρακτήρα ενός τέτοιου περιορισμού, η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλέστηκε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2000/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου³⁹, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν, τηρώντας τις αρχές της διαφάνειας και της αναλογικότητας, ανώτατο ποσό για τα έξοδα εισπράξεως που οι πιστωτές μπορούν να ζητούν από τους οφειλέτες σε περίπτωση καθυστέρησης καταβολής της οφειλής τους. Αυτό το εκ του γράμματος επιχείρημα δεν είναι λυσιτελής. Έστω κι αν η οδηγία 2000/35 ρυθμίζει το θέμα της εισπράξεως απαιτήσεων, η παραχωρηθείσα στα κράτη μέλη άδεια έχει ως αντικείμενο το ανώτατο ποσό των εξόδων εισπράξεως που μπορεί ένας πιστωτής να ζητήσει από τον οφειλέτη. Στόχος είναι η προστασία του αδυνάμου, όπως είναι ο οφειλέτης, ενώ ταυτόχρονα θα αποφεύγεται ώστε ο τελευταίος να επωφελείται από το χαμηλό ποσό των τόκων υπερημερίας καθώς και από την βραδύτητα και το επίπονο των σχετικών ένδικων διαδικασιών και να επωφελείται καταχρηστικώς από τις καθυστερήσεις πληρωμής. Πάντως, εν προκειμένω, η ιταλική ρύθμιση σκοπεί στον καθορισμό των ελαχίστων τιμών

που μπορούν να ορίζονται από τα πρακτορεία εισπράξεως απαιτήσεων για τις παροχές προς τους πιστωτές πελάτες τους, και τούτο προκειμένου ν' αποφεύγεται η ανάπτυξη ανταγωνισμού επί των τιμών.

50. Το καθού προβάλλει επίσης, κατά τρόπο σιβυλλικό, ότι ο ανεξέλεγκτος ανταγωνισμός επί των τιμών παροχής υπηρεσιών θα μπορούσε ν' αποτελέσει παράγοντα διαταραχής στη δημόσια τάξη. Χωρίς αμφιβολία, με τον ανωτέρω ισχυρισμό το καθού θέλει να πεί ότι, προκειμένου να προτείνουν χαμηλότερες δυνατές τιμές, τα πρακτορεία εισπράξεως ωθούνται στο να συμπιέζουν στον μέγιστο δυνατό βαθμό το κόστος τους, προσπαθώντας να προβαίνουν σε εισπράξεις των οφειλομένων ποσών με όλα τα μέσα, συμπεριλαμβανομένων των πλέον δραστικών, το ταχύτερο δυνατό.

51. Μολονότι τέτοιες υπερβολές δεν αποκλείονται, ο έλεγχος της αξιοπιστίας των εν λόγω επιχειρηματιών έπρεπε να συντελεί στο να προλαμβάνονται αυτές οι υπερβολές καθώς και οι διώξεις και οι ποινικές κυρώσεις για την καταστολή τους. Επομένως, δεν καταλαβαίνω ως προς τι ο περιορισμός της ελευθερίας ορισμού τιμών παροχών θα αποτελούσε το ενδεδειγμένο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίας τάξεως. Εν πάση περιπτώσει, πρέπει επίσης να επαναληφθεί ότι στα κράτη μέλη εναπόκειται να συνοδεύουν τη δικαιολόγηση που επικαλούνται από «ανάλυση της σκοπιμότητας και της αναλογικότητας του περιοριστικού μέτρου που λαμβάνεται», πράγμα που οι ιταλικές αρχές έχουν παραλείψει να πράξουν⁴⁰. Έτσι, στην Ιταλική Κυβέρνηση που επικαλούνταν, προκειμέ-

39 — Οδηγία της 29ης Ιουνίου 2000, για την καταπολέμηση των καθυστερήσεων πληρωμών στις εμπορικές συναλλαγές (ΕΕ L 200, σ. 35).

40 — Προπαρατεθείσα απόφαση Lindman, σκέψη 25.

νου να δικαιολογήσει τη σχετική με την τιμή των καυσίμων ρύθμιση, διαταραχές δημοσίας τάξεως λόγω των βιαιών αντιδράσεων που έπρεπε να αναμένονται από τους λιανοπωλητές που θα θίγονταν από τον άνευ ορίων ανταγωνισμό, το Δικαστήριο απάντησε ότι δεν είχε καταδειχθεί ότι ένα σύστημα ελευθερίας τιμών θα συνεπαγόταν για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια συνέπειες που δεν θα μπορούσε να αντιμετωπίσει με τα μέσα που διέθετε ⁴¹.

52. Το καθού προέβαλε επίσης τον κίνδυνο που θα απειλούσε τα δικαιώματα των εργαζομένων όσον αφορά την καταβολή από την επιχείρησή τους των κοινωνικών ασφαλιστικών εισφορών και όσον αφορά την τήρηση των εκ των συλλογικών συμβάσεων επιταγών. Όμως, μολονότι η προστασία των εργαζομένων αποτελεί επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, και εδώ ακόμα, όπως η Επιτροπή ορθώς αντέτεινε, τα δικαιώματά τους διασφαλίζονται από τους συνοδευόμενους από ποινικές κυρώσεις κανόνες του εργατικού δικαίου και του δικαίου κοινωνικής ασφάλισης.

53. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτή η αιτίαση περί παραβάσεως των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, όπως προκύπτει από τον περιορισμό της ελευθερίας ορισμού τιμών.

Ε — Η απαγόρευση της από κοινού ασκήσεως, αφενός, δραστηριοτήτων εισπράξεως απαιτήσεων και, αφετέρου, τραπεζικών και πιστωτικών δραστηριοτήτων

54. Τέλος, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία προσβολή των ελευθεριών εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών, στο μέτρο που η εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών του 1996 θεωρεί τη δραστηριότητα της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων ασύμβατη με τις διεπόμενες από το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 385/93 τραπεζικές και πιστωτικές δραστηριότητες.

55. Στο μέτρο που μια τέτοια ασυμβατότητα καταλήγει στο να απαγορεύεται σε αλλοδαπούς τραπεζίτες, στους οποίους, ενδεχομένως, έχει επιτραπεί η από κοινού άσκηση αυτών των δύο δραστηριοτήτων στη χώρα καταγωγής τους, να ασκούν τη δραστηριότητα εισπράξεως απαιτήσεων στην Ιταλία, τούτο συνιστά αναμφισβητήτως εμπόδιο στο δικαίωμά τους ελεύθερης εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ⁴². Όπως προκύπτει, είναι δυσχερές να βρεθεί κάποια δικαιολόγηση όσον αφορά μια τόσο γενική απαγόρευση, ισχύουσα κι όταν ακόμα οι επιχειρηματίες πληρούν τις προϋποθέσεις φερεγγυότητας και εντιμότητας που επιβάλλονται από τη νομοθεσία του κράτους εγκαταστάσεώς τους. Κατά τα λοιπά, το καθού τίποτα απ' όλ' αυτά δεν επιχείρησε να πράξει.

41 — Βλ. απόφαση της 29ης Ιανουαρίου 1985, 231/83, Cullet (Σύλλογή 1985, σ. 305, σκέψεις 32 και 33).

42 — Έτσι προκύπτει ότι το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ως αντίθετη προς την ελευθερία παροχής υπηρεσιών την υποχρέωση ασκήσεως της δραστηριότητας οργανωτή αποκλειστικώς πανηγύρων (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2002, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 32).

56. Αντιθέτως, το καθού αμφισβητεί έντονα την ερμηνεία που έχει δώσει η Επιτροπή στην εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών το 1996. Το κείμενο αυτό ουδόλως απαγορεύει την από κοινού άσκηση, αλλά περιορίζεται στο να ορίζει ότι η άδεια ασκήσεως της δραστηριότητας της εισπράξεως απαιτήσεων δεν μπορεί να επιτρέπει και την άσκηση των δραστηριοτήτων της λήψεως αποταμιεύσεων και της διαχείρισεως καταθέσεων, που διέπονται από το νομοθετικό διάταγμα 385/93 και πρέπει βεβαίως να αποτελούν το αντικείμενο ειδικής αδειάς.

57. Το να λάβει κανείς θέση επί του σημείου αυτού δεν είναι κάτι το εύκολο, και τούτο επειδή το επικρινόμενο χωρίον της εν λόγω εγκυκλίου είναι δυσερμήνευτο. Εν προκειμένω αναγράφεται ότι «όσον αφορά το ζήτημα της ασυμβατότητας της δραστηριότητας της εκμεταλλεύσεως πρακτορείων εισπράξεως απαιτήσεων μαζί με άλλες δραστηριότητες [...] τα εν λόγω πρακτορεία θεωρούνται ότι στερούνται του δικαιώματος να πραγματοποιούν χρηματοπιστωτικές συναλλαγές διεπόμενες από το νομοθετικό διάταγμα 385/93, που αποκλειστικώς επιφυλάσσονται στους χρηματοπιστωτικούς μεσάζοντες που είναι ρητώς εγγεγραμμένοι στο προς τούτο μητρώο του Υπουργείου Οικονομικών». Ο όρος «ασυμβατότητα» που χρησιμοποιείται συνηγορεί, εκ πρώτης όψεως, υπέρ της προασπιζομένης από την Επιτροπή θέσεως, εφόσον υποδεικνύει τη νομική αδυναμία της ασκήσεως⁴³ της δραστηριότητας εισπρά-

ξεως απαιτήσεων μαζί με τραπεζικές και πιστωτικές δραστηριότητες. Έστω και αν, όπως υποστηρίζει το καθού, ο όρος αυτός είναι απρόσφορος, μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να δώσει την εντύπωση στις τραπεζικές και χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος ότι τους είναι αδύνατο να ασκήσουν τη δραστηριότητα της εισπράξεως απαιτήσεων στην Ιταλία και, επομένως, να τις αποτρέψει από το να υποβάλουν αίτηση στην ιταλική αστυνομία για χορήγηση σχετικής αδειάς. Πάντως, σύμφωνα με πάγια νομολογία, «οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας των ιδιωτών απαιτούν μη διφορούμενη διατύπωση που να παρέχει τη δυνατότητα στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν σαφώς και επακριβώς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και στα δικαστήρια να εξασφαλίζουν την τήρησή τους»⁴⁴. Και όσον αφορά το διέπον αυτή τη νομολογία νομικό πνεύμα, το Δικαστήριο έχει ήδη καταδικάσει, ειδικότερα, τη νομική αβεβαιότητα ως προς τα κριτήρια που πρέπει να πληρούνται, πράγμα που μπορεί να αποτρέπει τους επιχειρηματίες από το να παρέχουν τις υπηρεσίες τους⁴⁵.

58. Έτσι, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει επίσης δεκτή την αιτίαση σχετικά με την παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ που στηρίζεται στην ασυμβατότητα μεταξύ της δραστηριότητας της εισπράξεως απαιτήσεων και των τραπεζικών και πιστωτικών δραστηριοτήτων.

43 — Σύμφωνα με αυτό τούτο τον ορισμό που δίνει εν προκειμένω ο Cornu, G., (υπό τη διεύθυνσή του), στο *Vocabulaire juridique*, Quadrige, έβδομη έκδοση, PUF, 2005.

44 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1999, C-187/98, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1999, σ. I-7713, σκέψη 54)· βλ., επίσης, με ελαφρώς διαφορετική διατύπωση, την απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2006, C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun (Συλλογή 2006, σ. I-10211, σκέψη 79).

45 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Canal Satellite Digital, σκέψη 41.

III — Πρόταση

59. Εν κατακλείδι, και για τους λόγους που έχω ήδη εκθέσει, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία:

«— εξαρτώντας την άσκηση της δραστηριότητας της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων από τη χορήγηση αδείας, και

— επιτρέποντας στον Questore να εξαρτά τη χορήγηση της αδείας από πρόσθετες απαιτήσεις σε σχέση με αυτές που προβλέπονται από τον νόμο περί δημοσίας ασφαλείας, που έχει θεσπισθεί με το βασιλικό διάταγμα 773 της 18ης Ιουνίου 1931, όπως έχει ερμηνευθεί και συμπληρωθεί από την εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών της 2ας Ιουλίου 1996, και τούτο προκειμένου να διασφαλίζεται η εμπιστοσύνη του κοινού,

έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Επίσης, η Ιταλική Δημοκρατία:

— περιορίζοντας το εδαφικό πεδίο εφαρμογής της αδείας,

— εξαρτώντας την άσκηση της δραστηριότητας της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων από το γεγονός ότι πρέπει να υφίσταται σχετικός χώρος σε κάθε επαρχία για την οποία ο επιχειρηματίας διαθέτει άδεια και επιβάλλοντας στον τελευταίο να έχει μονίμως ανηρτημένο στους χώρους του πίνακα των παρεχομένων υπ' αυτού υπηρεσιών,

- περιορίζοντας την ελευθερία καθορισμού τιμών,
- απαγορεύοντας την από κοινού άσκηση της δραστηριότητας της εξωδικαστικής εισπράξεως απαιτήσεων και των τραπεζικών και πιστωτικών δραστηριοτήτων,

έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.»