

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN MISCHO

της 7ης Μαΐου 2002¹

1. Με διάταξη της 29ης Ιανουαρίου 2001, το πρώτο πολιτικό τμήμα του Corte d'appello di Milano (Ιταλία) υπέβαλε στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

(στο εξής: νόμος 144/99), προβλέπει τους εξής κανόνες:

Άρθρο 1, παράγραφος 1, του νόμου 12/79:

2. Στην Ιταλία, η άσκηση των δραστηριοτήτων που άπτονται των υποχρεώσεων «σε θέματα εργασίας, κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισης των μισθωτών», όπως η κατάρτιση και η εκύπωση των εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών, υπάγεται σε ειδική ρύθμιση. Συγκεκριμένα, ο νόμος 12 της 11ης Ιανουαρίου 1979, περί της επαγγελματικής τάξεως του συμβούλου εργασίας² (στο εξής: νόμος 12/79), που τροποποιήθηκε από το άρθρο 58, δέκατο έκτο εδάφιο, του νόμου 144 της 17ης Μαΐου 1999³

«Όλες οι υποχρεώσεις που άπτονται των θεμάτων εργασίας, κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισης των μισθωτών, εφόσον δεν εκτελούνται είτε αυτοπροσώπως από τον εργοδότη είτε μέσω των υπαλλήλων του, ανατίθενται αποκλειστικά σε επαγγελματίες εγγεγραμμένους στα μητρώα των συμβούλων εργασίας ή στα μητρώα των επαγγελματιών συλλόγων δικηγόρων, διπλωματούχων επί θεμάτων διαχείρισης επιχειρήσεων, λογιστών ή εμπορικών εμπειρογνομόνων, οι οποίοι υποχρεούνται, στην περίπτωση αυτή, να ενημερώνουν συναφώς τους επιθεωρητές εργασίας των περιφερειών στο έδαφος των οποίων προτίθενται να εκτελέσουν τις ανωτέρω υποχρεώσεις.»

Άρθρο 1, παράγραφος 4, του νόμου 12/79:

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — GURI αριθ. 20 της 20ής Ιανουαρίου 1979, σ. 363.

3 — Νόμος περί των μέτρων στον τομέα των επενδύσεων, της μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων για την αναδιοργάνωση των ενισχύσεων για την προώθηση της απασχόλησης και των κανόνων που διέπουν την INAIL, καθώς και περί της αναδιοργάνωσης των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, τακτικό συμπλήρωμα της GURI αριθ. 136, της 12ης Ιουνίου 1999, σ. 5.

«Οι επιχειρήσεις που λογίζονται ως βιοτεχνικές [...] καθώς και οι μικρές επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων και των συνεταρι-

στικών, μπορούν να αναθέτουν την εκτέλεση των υποχρεώσεων που προβλέπονται στην παράγραφο 1 σε υπηρεσίες συσταθείσες από τις αντίστοιχες επαγγελματικές ενώσεις. Οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να οργανώνονται με τη βοήθεια συμβούλων εργασίας, έστω και αν οι τελευταίοι είναι υπάλληλοι των εν λόγω ενώσεων.»

Άρθρο 58, δέκατο έκτο εδάφιο, του νόμου 144/99:

Στο τέλος του άρθρου 1 του νόμου 12 της 11ης Ιανουαρίου 1979, όπως έχει έκτοτε τροποποιηθεί, προστίθενται οι ακόλουθες παράγραφοι:

«Για την εκτέλεση πράξεων υπολογισμού και εκτυπώσεων που αφορούν τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1, καθώς και για την εκτέλεση των συναφών μηχανογραφικών και παρεπομένων εργασιών, οι επιχειρήσεις στις οποίες αναφέρεται η παράγραφος 4 μπορούν να απευθύνονται σε κέντρα επεξεργασίας δεδομένων (ΚΕΔ), εφόσον αυτά έχουν συσταθεί και συγκροτούνται αποκλειστικά από επαγγελματίες εγγεγραμμένους στα προμνησθέντα επαγγελματικά μητρώα [...]

[...] Οι επιχειρήσεις που απασχολούν άνω των 250 υπαλλήλων και οι οποίες δεν εκτελούν τις ως άνω πράξεις μέσω των δικών τους υπηρεσιών μπορούν να τις αναθέτουν σε —

εξωτερικά ή συσταθέντα προς τούτο και λειτουργούντα ως εξωτερικές δομές — κέντρα επεξεργασίας δεδομένων, τα οποία πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να επικουρούνται από ένα ή πλείονα από τα μνημονευόμενα στην παράγραφο 1 πρόσωπα [...]

3. Η νομοθεσία αυτή, συνεπώς, απαγορεύει απολύτως στις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς να χρησιμοποιούν εξωτερικά κέντρα επεξεργασίας δεδομένων (ΚΕΔ) τα οποία δεν συγκροούνται αποκλειστικά από πρόσωπα εγγεγραμμένα στα προμνησθέντα επαγγελματικά μητρώα.

4. Σημειώνεται ότι, όπως παρατηρεί η Payroll Data Services (Italy) Srl (στο εξής: Payroll)⁴, το άρθρο 9, σημείο i, του νόμου 12/79 περιλαμβάνει και πιστοποιητικό κατοικίας μεταξύ των εγγράφων που πρέπει να προσκομίζονται για την εγγραφή στο μητρώο των συμβούλων εργασίας.

5. Η επιχείρηση Payroll, εταιρία ιταλικού δικαίου, είναι θυγατρική δύο γαλλικών επιχειρήσεων, της ADP Europe SA και της ADP GSI SA, η δραστηριότητα των οποίων συνίσταται στην προσφορά υπηρεσιών ηλεκτρονικής καταρτίσεως και εκτυπώσεως των εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών. Επειδή η Payroll δεν πληροί, όσον αφορά τη σύνθεση του προσωπικού της, τις προϋποθέσεις του άρθρου 1 του νόμου 12/79, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί από τον νόμο 144/99 (στο εξής: επίδικη διάταξη), το

4 — Υποσημείωση 8 στη σελίδα 17 των παρατηρήσεων που κατέθεσε η Payroll ενώπιον του Δικαστηρίου.

Tribunale di Milano (Ιταλία) αρνήθηκε να επικυρώσει τροποποίηση του εταιρικού σκοπού της, η οποία ήταν διατυπωμένη ως εξής:

«Η εταιρία έχει ως αντικείμενο τη διενέργεια πράξεων υπολογισμού και εκτυπώσεως εγγράφων σε εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση εργασίας και την κοινωνική ασφάλιση των μισθωτών, για λογαριασμό επιχειρήσεων απασχολουσών λιγότερους από 250 μισθωτούς.»

6. Στο πλαίσιο της κύριας διαδικασίας ενώπιον του Corte d'appello di Milano, η Payroll, καθώς και οι ADP Europe SA και ADP GSI SA, προσβάλλοντας αυτή την άρνηση επικυρώσεως, υποστηρίζουν ότι η επίδικη διάταξη δεν θα πρέπει να εφαρμοστεί, καθόσον αντίκειται στις αρχές της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τις οποίες προβλέπουν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ. Κατά τις ανωτέρω, η ρύθμιση αυτή ουδόλως αποσκοπεί στην προστασία ενός γενικού συμφέροντος, αλλά, στην πραγματικότητα, δεν έχει άλλο στόχο από την προστασία των εγγεγραμμένων στα προμνησθέντα επαγγελματικά μητρώα από τον ανταγωνισμό.

7. Αντιμετωπίζοντας, ως εκ τούτου, πρόβλημα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, το Corte d'appello di Milano έκρινε αναγκαίο, για την επίλυση του ζητήματος που ανέκυψε,

να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο ερώτημα:

«Ερωτάται αν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ εμποδίζουν την εφαρμογή εκ μέρους του εθνικού δικαστή του άρθρου 1 του νόμου 12, της 11ης Ιανουαρίου 1979, περί της επαγγελματικής τάξεως του συμβούλου εργασίας (consulente del lavoro), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 58, δέκατο έκτο εδάφιο, του νόμου 144, της 17ης Μαΐου 1999, καθ' ο μέρος απαγορεύει, κατ' απόλυτο τρόπο, στις επιχειρήσεις που παρέχουν εξωτερικές υπηρεσίες καταρτίσεως και εκτυπώσεως εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς».

8. Προκαταρκτικώς, παρατηρώ ότι η διαφορά της κύριας δίκης εμφανίζει όντως το στοιχείο αλλοδαπότητας που είναι απαραίτητο για την εφαρμογή των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ. Πράγματι, η εκ μέρους δύο επιχειρήσεων που έχουν την έδρα τους σε άλλο κράτος μέλος σύσταση θυγατρικής καθώς και η επέκταση του εταιρικού σκοπού της εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 43 ΕΚ⁵.

9. Διατυπώνοντας το προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο αναφέρεται στην ιταλική νομοθεσία ως απαγορεύουσα «κατ' απόλυτο τρόπο» στις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς να

5 — Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2001, C-103/96, Mac Queen κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-837, σκέψη 16).

προσφεύγουν «στις επιχειρήσεις που παρέχουν εξωτερικές υπηρεσίες» καταρτίσεως και εκτυπώσεως των εγκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών τους. Συναφώς, από την ανάγνωση της διατάξεως περί παραπομπής προκύπτει ότι πρόκειται, ακριβέστερα, για απαγόρευση της προσφυγής στις παρέχουσες εξωτερικές υπηρεσίες επιχειρήσεις οι οποίες δεν συγκροτούνται αποκλειστικά από εγγεγραμμένους στα προμνησθέντα επαγγελματικά μητρώα.

10. Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η απαγόρευση αυτή δεν είναι απόλυτη, καθόσον οι επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς μπορούν κάλλιστα να προσφεύγουν σε παρέχουσες εξωτερικές υπηρεσίες επιχειρήσεις οι οποίες είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη και οι οποίες απλώς επικουρούνται από συμβούλους εργασίας ή εξομοιούμενα προς αυτούς πρόσωπα. Η άποψη αυτή αντίκειται άμεσα στην ερμηνεία του εθνικού δικαίου στην οποία προβαίνει το *Corte d'appello* στο σκεπτικό της διατάξεως περί παραπομπής.

11. Παρατηρώ ότι ο ισχυρισμός αυτός της Ιταλικής Κυβερνήσεως δύσκολα συμβιβάζεται με το ίδιο το κείμενο της επίδικης διατάξεως, το οποίο αναφέρει σαφώς ότι, στην περίπτωση που μας απασχολεί, τα ΚΕΔ πρέπει να «έχουν συσταθεί και [να] συγκροτούνται αποκλειστικά από επαγγελματίες εγγεγραμμένους στα προμνησθέντα [στον παρόντα νόμο] επαγγελματικά μητρώα».

12. Αφετέρου, το Δικαστήριο δεν μπορεί να λάβει υπόψη του την εγκύκλιο αριθ. 14 του Υπουργού Εργασίας, της 15ης Μαρτίου

2000, την οποία παραθέτει η Ιταλική Κυβέρνηση. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη εγκυκλίων ή διοικητικών πρακτικών δεν είναι ικανή να καταστήσει το εθνικό δίκαιο σύμφωνο προς το κοινοτικό δίκαιο, σε περίπτωση που εθνικές νομικές διατάξεις αντιβαίνουν στο κοινοτικό δίκαιο⁶.

13. Εν πάση περιπτώσει, με βάση ακριβώς την πραγματική και νομική κατάσταση που περιγράφει το αιτούν δικαστήριο οφείλει το Δικαστήριο να ερμηνεύσει το κοινοτικό δίκαιο, ούτως ώστε να παράσχει στο εθνικό δικαστήριο τα στοιχεία που είναι χρήσιμα για την επίλυση της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί.

14. Συνεπώς, πρέπει ουσιαστικά να δοθεί απάντηση στο ερώτημα κατά πόσον τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ απαγορεύουν στην εθνική νομοθεσία να επιβάλλει στις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς, και οι οποίες επιθυμούν να αναθέσουν την κατάρτιση και την εκτύπωση των εγκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών σε εξωτερικά ΚΕΔ, να προσφεύγουν στις υπηρεσίες μόνον των κέντρων που έχουν συσταθεί και συγκροτούνται αποκλειστικά από συμβούλους εργασίας και εξομοιούμενα προς αυτούς πρόσωπα εγγεγραμμένα σε επαγγελματικό μητρώο.

15. Από την ανάγνωση της διατάξεως περί παραπομπής, φαίνεται ότι το *Corte d'appello di Milano* δεν διαπιστώνει, ούτε στο ίδιο το κείμενο της επίδικης νομοθεσίας ούτε στην

6 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1988, 169/87, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1988, σ. 4093).

εφαρμογή του, διάκριση σε βάρος των θυγατρικών εταιριών αλλοδαπών επιχειρήσεων. Είναι αληθές ότι δεν παρατηρείται καμία διάκριση άμεσα στηριζόμενη στην ιθαγένεια.

16. Ωστόσο, οι κανόνες περί ίσης μεταχειρίσεως απαγορεύουν όχι μόνο τις προφανείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, αλλά και κάθε μορφή συγκεκαλυμμένης διακρίσεως η οποία, διά της εφαρμογής άλλων κριτηρίων διαχωρισμού, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα⁷.

17. Θα ήταν, ωστόσο, λάθος να θεωρηθεί, όπως προτείνει η Payroll με τις παρατηρήσεις της, ότι η εθνική νομοθεσία εισάγει έμμεση διάκριση στο μέτρο που δεν επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη γνώσεις αποκτηθείσες εντός άλλου κράτους μέλους, καθόσον μάλιστα στις περισσότερες έννομες τάξεις των άλλων κρατών μελών δεν απαντάται ειδικότητα ανάλογη της του συμβούλου εργασίας.

18. Πράγματι, σύμφωνα με την Ιταλική Κυβέρνηση, το δίπλωμα που απαιτείται στην Ιταλία για την απόκτηση του τίτλου του συμβούλου εργασίας είναι δίπλωμα που πιστοποιεί τη συμπλήρωση κύκλου ανωτάτων σπουδών στους τομείς, π.χ., των κοινω-

νικών, οικονομικών ή νομικών επιστημών. Στην Ιταλία εξασφαλίζεται, a priori, η αναγνώριση της ισοτιμίας παρομοίων διπλωμάτων που έχουν αποκτηθεί εντός άλλου κράτους μέλους⁸. Έτσι, φαίνεται ότι είναι απολύτως δυνατό για τον επαγγελματία που έχει πραγματοποιήσει τέτοιες σπουδές εντός άλλου κράτους μέλους να εγγραφεί στο ιταλικό μητρώο συμβούλων εργασίας. Εξάλλου, η άσκηση της εν λόγω δραστηριότητας δεν επιτρέπεται μόνο στους συμβούλους εργασίας αυτούς καθατούς, αλλά και σε άλλους επαγγελματίες εξομοιούμενους προς τους πρώτους, όπως είναι οι δικηγόροι και οι λογιστές. Τα διπλώματα αυτά που έχουν αποκτηθεί εντός άλλων κρατών μελών γίνονται, δυνάμει της αρχής της ισοδυναμίας των σπουδών και των οδηγιών που την εφαρμόζουν, δεκτά προς τον σκοπό της εγγραφής στους αντίστοιχους ιταλικούς επαγγελματικούς συλλόγους. Έτσι, το ότι αυτό καθαυτό το επάγγελμα του συμβούλου εργασίας αποτελεί ιταλική ιδιαιτερότητα δεν συνεπάγεται, αυτομάτως, έμμεση διάκριση.

19. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με τα σχετικά άρθρα της Συνθήκης ΕΚ, η ελευθερία εγκαταστάσεως όπως και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ασκούνται υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας υποδοχής για τους δικούς της υπηκόους. Έτσι, το γεγονός απλώς και μόνον ότι το επάγγελμα του συμβούλου εργασίας είναι νομοθετικά κατοχυρωμένο στην Ιταλία, ενώ αυτό δεν συμβαίνει σε άλλα κράτη μέλη, δεν συνεπάγεται, αυτό καθαυτό, ασυμβίβαστο των ιταλικών διατάξεων με το κοινοτικό δίκαιο⁹.

7 — Βλ., π.χ., αποφάσεις της 12ης Φεβρουαρίου 1974, 152/73, Solgini (Συλλογή τόμος 1974, σ. 87, σκέψη 11), και της 8ης Μαΐου 1990, C-175/88, Biehl (Συλλογή 1990, σ. 1-1779, σκέψη 13).

8 — Οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (ΕΕ 1989, L 19, σ. 16).

9 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Μαΐου 1995, C-384/93, Alpine Investments (Συλλογή 1995, σ. I-1141, σκέψη 51), και της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-395, Reisebüro Broede (Συλλογή 1996, σ. I-6511, σκέψεις 91 και 92), καθώς και προμνησθείσα απόφαση Mac Queen κ.λπ., σκέψη 33.

20. Απομένει να εξεταστεί μήπως η απαίτηση εγγραφής σε επαγγελματικό μητρώο οδηγεί σε διαφορετική εκτίμηση του κύρους της επίδικης διατάξεως.

21. Συναφώς, πρέπει να παρατηρηθεί, καταρχάς, ότι, καίτοι το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να αναλύσει τα αποτελέσματα της επίδικης ρυθμίσεως από πλευράς τόσο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών όσο και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, από τη διάταξη περί παραπομπής δεν προκύπτει ότι εν προκειμένω τίθεται θέμα διαμεθοριακής παροχής υπηρεσιών. Είναι μεν αληθές ότι η Payroll αναφέρει στις παρατηρήσεις της ότι η επίδικη νομοθεσία εμπόδισε τη μητρική της εταιρία, την ADP, που είναι εγκατεστημένη στη Γαλλία, να παράσχει η ίδια τις υπηρεσίες της σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες στην Ιταλία. Ωστόσο, η διαφορά της κύριας δίκης αφορά τη βούληση μιας εταιρίας ήδη εγκατεστημένης στην Ιταλία να τροποποιήσει τον εταιρικό σκοπό της, ώστε να μπορεί να ασκεί δραστηριότητες τις οποίες ο νόμος επιφυλάσσει στα μέλη ορισμένων επαγγελματικών συλλόγων.

22. Επομένως, στο μέτρο που αναφέρεται στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, το ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο δεν είναι αναγκαίο για την επίλυση της διαφοράς της κύριας διαδικασίας και, ως εκ τούτου, το Δικαστήριο δεν χρειάζεται να απαντήσει στο ερώτημα αυτό. Έτσι, μόνον ως εκ περισσού θα εξετάσω αργότερα την επίδικη εθνική διάταξη από πλευράς του άρθρου 49 ΕΚ.

23. Η Payroll και η Επιτροπή θεωρούν ότι η Ιταλική Δημοκρατία παραβιάζει τις περί

ελευθερίας εγκαταστάσεως διατάξεις της Συνθήκης απαιτώντας από ένα «κέντρο επεξεργασίας δεδομένων» όπως η Payroll να «συγκροτείται αποκλειστικά» από ειδικούς εγγεγραμμένους σε ορισμένα επαγγελματικά μητρώα.

24. Συναφώς, θα παρατηρήσω καταρχάς ότι, ως εταιρία εγκατεστημένη στην Ιταλία, η Payroll θα έπρεπε να είναι σε θέση να προσλάβει στη χώρα αυτή συμβούλους εργασίας, δικηγόρους, «*dottori commercialisti*», λογιστές, κ.λπ. ήδη εγγεγραμμένους στα αντίστοιχα επαγγελματικά μητρώα.

25. Αν επιθυμεί, ωστόσο, να προσλάβει παράλληλα, ή ακόμα και αποκλειστικά, πρόσωπα τα οποία κατοικούσαν μέχρι τώρα σε άλλο κράτος μέλος, θεωρώ ότι η Ιταλική Κυβέρνηση κατέδειξε, κατά τρόπο πειστικό, ότι τα πρόσωπα αυτά μπορούν να επιτύχουν την αναγνώριση των διπλωμάτων τους και την εγγραφή τους στα επαγγελματικά μητρώα.

26. Εξάλλου, προκειμένου για εγκατάσταση (σε αντίθεση προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών), η απαίτηση της εγγραφής των υπηκόων των άλλων κρατών μελών στα επαγγελματικά μητρώα δεν μπορεί να θεωρηθεί ασυμβίβαστη με τη Συνθήκη.

27. Το κείμενο του άρθρου 43 ΕΚ ορίζει ότι «η ελευθερία εγκαταστάσεως περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων [...] σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους». Δεν μπορούμε να απογυμνώσουμε τη διάταξη αυτή από το περιεχόμενο της κρίνοντας απλώς ότι οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών δεν υποχρεούνται να πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές, όταν οι εν λόγω προϋποθέσεις δεν ισχύουν και στη χώρα καταγωγής τους ή αν συνεπάγονται την τήρηση κάποιας διατυπώσεως.

28. Πράγματι, κατά τον τρόπο αυτόν, όχι μόνον δεν θα καταλήγαμε στη δημιουργία, στο σύνολο της Κοινότητας, συνθηκών αναλόγων εκείνων της «εσωτερικής αγοράς» κράτους μέλους, αλλά θα οδηγούμασταν στη δημιουργία, εντός της εσωτερικής αγοράς κάθε κράτους μέλους, πλειονών διαφορετικών καθεστώτων για την άσκηση ενός και του αυτού επαγγέλματος: του καθεστώτος που θα ίσχυε για τους υπηκόους του κράτους, του καθεστώτος που θα ίσχυε για τους αλλοδαπούς που από την παιδική τους ηλικία κατοικούν στη χώρα αυτή, και του καθεστώτος που θα ίσχυε για τους υπηκόους άλλων κρατών μελών οι οποίοι έρχονται να εγκατασταθούν στο κράτος αυτό και οι οποίοι θα μετέφεραν, στην περίπτωση αυτή, μαζί τους τις ιδιομορφίες της δικής τους εθνικής νομοθεσίας.

29. Θεωρώ, αντιθέτως, ότι από τα άρθρα 43 ΕΚ και 100 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 95 ΕΚ) προκύπτει ότι η «μεγάλη εσωτερική αγορά» πρέπει να δημιουργηθεί με εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών.

30. Στο πλαίσιο αυτό, δεν μπορεί παρά να επικριθεί η απόφαση της 8ης Ιουνίου 2000,

Επιτροπή κατά Ιταλίας¹⁰, την οποία παρεθέτει η Επιτροπή στις παρατηρήσεις της. Η προσφυγή λόγω παραβάσεως την οποία άσκησε η Επιτροπή αφορούσε θέμα παροχής υπηρεσιών. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή ζητούσε να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας σε ισχύ ρύθμιση επιβάλλουσα στους κοινοτικούς υπηκόους οι οποίοι, υπό την ιδιότητα του παρέχοντος υπηρεσίες, ασκούν διαμετακομιστική δραστηριότητα στην Ιταλία την υποχρέωση εγγραφής τους — και εφόσον τους έχει χορηγηθεί άδεια από το Υπουργείο Εσωτερικών — στο επαγγελματικό μητρώο των εμπορικών επιμελητηρίων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 12 ΕΚ, 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

31. Στην απόφασή του, το Δικαστήριο αναγνώρισε την ύπαρξη παραβάσεως σύμφωνα με το αίτημα της Επιτροπής, ήτοι και σε σχέση με το άρθρο 43 ΕΚ.

32. Όμως, όσον αφορά τη διάταξη αυτή, μόνον η υποχρέωση προηγούμενης λήψεως αδείας του Υπουργού Εσωτερικών, η οποία επιβαλλόταν στις αλλοδαπές εταιρίες και επιχειρήσεις, ήταν επιλήψιμη, πράγμα το οποίο, ωστόσο, δεν διευκρίνισε το Δικαστήριο.

33. Θεωρώ, συνεπώς, ότι, όσον αφορά την εγγραφή στα επαγγελματικά μητρώα, θα πρέπει να τύχει γενικής εφαρμογής η θέση την οποία υιοθέτησε το Δικαστήριο με την απόφαση Gullung¹¹ σχετικά με τους δικη-

10 — C-264/99, Συλλογή 2000, σ. I-4417.

11 — Απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1988, 292/86 (Συλλογή 1988, σ. I-111).

γόρους, δηλαδή ότι «η υποχρέωση εγγραφής των δικηγόρων σε δικηγορικό σύλλογο, την οποία επιβάλλουν ορισμένα κράτη μέλη, πρέπει να θεωρείται ως νόμιμη κατά το κοινοτικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι παρέχεται η δυνατότητα τέτοιας εγγραφής στους υπηκόους όλων των κρατών μελών αδιακρίτως. Πράγματι, η υποχρέωση αυτή αποσκοπεί, ιδίως, στην εξασφάλιση του ήθους και την τήρηση των αρχών δεοντολογίας, καθώς και τον πειθαρχικό έλεγχο της δραστηριότητας των δικηγόρων» επομένως, επιδιώκει σκοπό άξιο προστασίας»¹².

34. Στην απόφαση Corsten¹³, το Δικαστήριο δέχθηκε τουλάχιστον το ενδεχόμενο να δικαιολογείται σε περίπτωση εγκαταστάσεως η επιβολή στους αλλοδαπούς βιοτέχνες της υποχρέωσης να εγγραφούν στο γερμανικό μητρώο βιοτεχνών.

35. Νομίζω, συνεπώς, ότι μπορώ να θεωρήσω ότι η επιβολή, στα πρόσωπα που εγκαθίστανται στην Ιταλία προκειμένου να ασκήσουν εκεί δραστηριότητες υπολογισμού και εκτυπώσεως εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών, είτε ως ανεξάρτητοι επαγγελματίες είτε ως μισθωτοί επιχειρήσεως όπως η Payroll, της υποχρέωσης να εγγραφούν στο οικείο επαγγελματικό μητρώο δεν συνιστά παράβαση του άρθρου 43 ΕΚ.

36. Ωστόσο, η Payroll παρατηρεί ότι το άρθρο 9, σημείο i, του νόμου 12/79 περιλαμβάνει και το πιστοποιητικό κατοικίας μεταξύ

των εγγράφων που πρέπει να προσκομίζονται για την εγγραφή στο μητρώο των συμβούλων εργασίας. Μήπως η υποχρέωση αυτή συνιστά έμμεση διάκριση στηριζόμενη στην ιθαγένεια, όταν επιβάλλεται σε μη Ιταλούς; Ως γνωστόν, το Δικαστήριο, στην απόφαση της 7ης Μαρτίου 2000¹⁴, θεώρησε ότι η υποχρέωση των των δικηγόρων να κατοικούν στη δικαστική περιφέρεια του δικηγορικού συλλόγου όπου είναι εγγεγραμμένοι «δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 52 της Συνθήκης υπό την έννοια ότι εμποδίζει ένα δικηγόρο που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος πλην της Ιταλικής Δημοκρατίας να διατηρεί εγκατάσταση στην Ιταλία». Συναφώς, το Δικαστήριο στηρίχθηκε στη νομολογία του, σύμφωνα με την οποία «το δικαίωμα εγκαταστάσεως του άρθρου 52 της Συνθήκης συνεπάγεται την ευχέρεια δημιουργίας και διατηρήσεως, [τηρουμένων των επαγγελματικών κανόνων], πλέον του ενός κέντρων δραστηριότητας στο έδαφος της Κοινότητας»¹⁵.

37. Πρέπει από τα ανωτέρω να συναχθεί ότι κάθε πολίτης της Κοινότητας μπορεί, γενικώς, να επικαλείται το δικαίωμα εγκαταστάσεως χωρίς να έχει κανένα δεσμό με τη συγκεκριμένη χώρα, όπως, αντιστρόφως, μπορεί ήδη, βάσει της αποφάσεως Gebhard¹⁶, να επικαλείται τους κανόνες περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών έστω και αν «διαθέτει, εντός του κράτους μέλους υποδοχής, την απαραίτητη υποδομή για την εκπλήρωση της παροχής υπηρεσιών»;

12 — Προμηθεύσα απόφαση Gullung.

13 — Απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2000, C-58/98 (Συλλογή 2000, σ. I-7919, σκέψη 45).

14 — C-145/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2000, σ. I-2235, σκέψη 28).

15 — Όπ. αν., σκέψη 27.

16 — Απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94 (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 39).

38. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί να είναι παρά αρνητική, διότι, στην αντίθετη περίπτωση, θα οδηγούμασταν στην πλήρη εξάλειψη του ορίου μεταξύ της ελευθερίας εγκαστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Πρέπει, επ' αυτού, να υπομνησθεί και να τονιστεί ένα άλλο χωρίο της προμνησθείσας αποφάσεως Gebhard, ήτοι η σκέψη 28, από την οποία προκύπτει ότι «υπήκοος κράτους μέλους, [ο οποίος] ασκεί, κατά τρόπο σταθερό και συνεχή, επαγγελματική δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος όπου, έχοντας την επαγγελματική του κατοικία, απευθύνεται, μεταξύ άλλων, στους υπηκόους του κράτους αυτού» εμπίπτει στις διατάξεις του κεφαλαίου που αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως.

39. Συνεπώς, το κράτος μέλος εγκαταστάσεως μπορεί να απαιτεί από όσους επικαλούνται το δικαίωμα εγκαταστάσεως να διαμένουν στη χώρα αυτή συνεχώς επί αρκετά μακρές και συχνές περιόδους και να διαθέτουν εκεί, τουλάχιστον, επαγγελματική κατοικία. Στο αρμόδιο δικαστήριο εναπόκειται, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, να εξετάζει κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές. Εφόσον το κράτος μέλος αυτό δέχεται να θεωρήσει ως «πιστοποιητικό κατοικίας» ένα έγγραφο που βεβαιώνει την επαγγελματική αυτή κατοικία, δεν μπορεί να κατηγορηθεί ότι εφαρμόζει συγκεκαλυμμένη διάκριση στηριζόμενη στην ιθαγένεια. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει ποια είναι η πραγματική κατάσταση ως προς το ζήτημα αυτό.

40. Η επίδικη νομοθεσία περιλαμβάνει, ωστόσο, και μια άλλη πτυχή η οποία με οδηγεί να συμπεράνω ότι συντρέχει περίπτωση έμμεσης διακρίσεως. Πρόκειται για την υπο-

χρέωση των ΚΕΔ όχι μόνο να «συγκροτούνται», αλλά και να έχουν «συσταθεί» αποκλειστικά από πρόσωπα εγγεγραμμένα στα επαγγελματικά μητρώα που μνημονεύονται στον νόμο.

41. Αυτό σημαίνει, κατά τη γνώμη μου, ότι και τα ιδρυτικά μέλη και τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου των ΚΕΔ δεν μπορούν παρά να είναι τέτοια πρόσωπα.

42. Συνεπώς, η απαίτηση αυτή εμποδίζει τα στελέχη της διοικήσεως των αλλοδαπών μητρικών εταιριών να περιληφθούν μεταξύ των ιδρυτικών μελών ή να μετέχουν στο διοικητικό συμβούλιο της ιταλικής θυγατρικής, εκτός εάν εγγραφούν στα εν λόγω επαγγελματικά μητρώα.

43. Όμως, δεν βλέπω γιατί πρόσωπα τα οποία δεν είναι επιφορτισμένα με την πραγματική διεύθυνση, σε καθημερινό επίπεδο, της θυγατρικής εταιρίας και ούτε καν εμπλέκονται στην κατάρτιση και την έκδοση των εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών, και τα οποία μπορεί να είναι ειδικοί σε χρηματοπιστωτικά θέματα ή και απλοί μέτοχοι, θα έπρεπε να εγγραφούν σε ένα από τα εν λόγω επαγγελματικά μητρώα.

44. Θεωρώ, ως εκ τούτου, ότι συντρέχει περίπτωση συγκεκαλυμμένης μορφής δυσμενούς διακρίσεως, η οποία, κατ' εφαρμογή ενός κριτηρίου άλλου από την ιθαγένεια,

καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα όπως και μια διάκριση προδιήλως στηριζόμενη στην ιθαγένεια. Ο επίδικος κανόνας συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό της «συστάσεως και της διαχειρίσεως επιχειρήσεων» κατά την έννοια του άρθρου 43, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ.

45. Δεν βλέπω πώς ο περιορισμός αυτός θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας [άρθρο 56 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 46 ΕΚ)].

46. Συνελόντι ειπείν, διαπιστώθηκε ότι η επίδικη ρύθμιση ενέχει έμμεση διάκριση από την οπτική γωνία της «συστάσεως» των ΚΕΔ, αλλά όχι από την οπτική γωνία της αποκλειστικής «συγκροτήσεως» τους από επαγγελματίες εγγεγραμμένους στα επαγγελματικά μητρώα που μνημονεύονται στον νόμο 12/79. Απομένει, τώρα, να εξεταστεί ο σχετικός με την αποκλειστική «συγκρότηση» κανόνας υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου¹⁷, σύμφωνα με την οποία τα εθνικά μέτρα που είναι ικανά να παρεμποδίσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζει η Συνθήκη, ακόμα και αν εφάρμοζονται αδιακρίτως, πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκουν και να μην είναι δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

47. Πράγματι, έστω και αν διερωτώμαι μήπως η νομολογία αυτή διευρύνει υπερβολικά το περιεχόμενο του άρθρου 43 ΕΚ¹⁸, είμαι υποχρεωμένος να διαπιστώσω ότι η νομολογία αυτή τείνει να παγιωθεί. Εξάλλου, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει ρητώς στη νομολογία αυτή.

48. Θα εξετάσω λοιπόν αν η επίδικη διάταξη μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικούς κανόνες γενικού συμφέροντος.

49. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί, καταρχάς, ότι το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί ότι είναι δυνατόν να προβλεφθεί ότι ορισμένα είδη δραστηριοτήτων μπορούν να ασκούνται μόνον από πρόσωπα κατέχοντα ιδιαίτερα προσόντα.

50. Στην προμνησθείσα υπόθεση *Reisebüro Broeder*, που αφορούσε περίπτωση ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «δεν αντιβαίνει προς το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΚ εθνική ρύθμιση η οποία δεν επιτρέπει σε επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος να προβαίνει στην κατόπιν δικαστικής αποφάσεως είσπραξη απαιτήσεων τρίτων, για τον λόγο ότι τη δραστηριότητα αυτή μπορούν να ασκούν κατ' επάγγελμα μόνο δικηγόροι».

17 — Βλ. απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, *Kraus* (Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32), προμνησθείσα απόφαση *Gebhard*, σκέψη 37, απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, C-424/97, *Haim* (Συλλογή 2000, σ. I-5123, σκέψη 57), και προμνησθείσα απόφαση *Mac Queen* κ.λπ., σκέψη 26.

18 — Ως προς το θέμα αυτό, επιτρέψτε μου να παραπέμνω και στις προτάσεις μου της 13ης Δεκεμβρίου 2001 στην υπόθεση C-294/00, *Gräbner*, η οποία εκκρεμεί προς το παρόν ενώπιον του Δικαστηρίου.

51. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι μια τέτοια νομοθεσία εδικαιολογείτο από λόγους γενικού συμφέροντος απόμεινους της προστασίας των δανειστών ή της προστασίας της εύρυθμης λειτουργίας της δικαιοσύνης, όσον αφορά την κατ' επάγγελμα παροχή νομικών υπηρεσιών, και ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος είχε δικαίωμα να θεωρήσει ότι οι επιδιωκόμενοι από την επίμαχη νομοθεσία στόχοι δεν μπορούσαν να επιτευχθούν με λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

52. Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι το γεγονός ότι το κράτος μέλος καταγωγής του παρέχοντος τις υπηρεσίες προβλέπει λιγότερο αυστηρούς κανόνες από αυτούς που επιβάλλει κάποιο άλλο κράτος μέλος δεν σημαίνει ότι οι τελευταίοι αυτοί κανόνες παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας και ότι, συνεπώς, είναι ασυμβίβαστοι προς το κοινοτικό δίκαιο (σκέψεις 41 και 42 της προμνησθείσας απόφασης *Reisebüro Broeder*).

53. Στην προμνησθείσα απόφαση *Mac Quen* κ.λπ., το Δικαστήριο, στηριζόμενο σε ανάλογη αιτιολογία, έκρινε ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποίησης, άρθρο 43 ΕΚ) δεν απαγορεύει να επιφυλάσσονται ορισμένες οφθαλμολογικές εξετάσεις, για λόγους απόμεινους της προστασίας της δημοσίας υγείας, σε μια κατηγορία επαγγελματιών που διαθέτουν ειδικά προσόντα, όπως είναι οι οφθαλμίατροι, αποκλησιωμένων, μεταξύ άλλων, των μη ιατρών οπτικών.

54. Συνεπώς, αναγνωρίζεται, *a priori*, στα κράτη μέλη το δικαίωμα να θεσπίζουν δια-

τάξεις αυστηρότερες από εκείνες άλλων κρατών μελών, με σκοπό την εξασφάλιση της αυστηρής τηρήσεως, σύμφωνα με τη διατύπωση του νόμου 12/79, «[όλων των υποχρεώσεων] που άπτονται των θεμάτων εργασίας, κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής ασφαλίσεως των μισθωτών», ούτως ώστε, μεταξύ άλλων, να αποφεύγεται η περίπτωση να βρεθούν οι εργαζόμενοι αυτοί, κάποια ημέρα, προ της δυσάρεστης εκπλήξεως να μην έχουν δικαίωμα επί παροχών τις οποίες θα δικαιούνταν αν όλες οι εισφορές είχαν καταβληθεί κανονικά.

55. Πράγματι, η προστασία των εργαζομένων περιλαμβάνεται μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος που ήδη έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο (βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις *Webb*¹⁹, *Arblade* κ.λπ.²⁰, *Mazzoleni* και *ISA*²¹, *Finalarte* κ.λπ.²² και *Portugaia Construcões*²³).

56. Απομένει να εξεταστεί αν ο συγκεκριμένος επίδικος κανόνας, ο οποίος ισχύει μόνο για τις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς, μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.

57. Καταρχάς, τίθεται συναφώς το ζήτημα τι θα πρέπει να νοηθεί ως «πράξη υπολογισμού και εκτυπώσεως». Αν, όπως υποστηρίζει η

19 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80 (Συλλογή 1981, σ. 3305).

20 — Απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1999, C-369/96 (Συλλογή 1999, σ. I-8453).

21 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 2001, C-165/98 (Συλλογή 2001, σ. I-2189, σκέψη 27).

22 — Απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2001, C-49/98, C-50/98, C-52/98 έως C-54/98 και C-63/98 έως C-71/98 (Συλλογή 2001, σ. I-7831).

23 — Απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2002, C-164/99 (Συλλογή 2002, σ. I-787).

Payroll, οι εργοδότες παρέχουν οι ίδιοι και με δική τους αποκλειστική ευθύνη στα ΚΕΔ ένα υπόθεμα πληροφορικής το οποίο περιέχει ήδη, όσον αφορά κάθε εργαζόμενο, όλα τα στοιχεία που τον αφορούν, συμπεριλαμβανομένων των κρατήσεων που πρέπει να διενεργηθούν επί του μισθού του υπέρ των διαφόρων συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής ασφάλισως, μπορεί να συναχθεί, όπως έκρινε το Δικαστήριο στην υπόθεση Säger, ότι πρόκειται για «καθήκοντα [...] τα οποία έχουν κατ' ουσίαν απλό χαρακτήρα και δεν απαιτούν ειδικά επαγγελματικά προσόντα, όπως το προοιόζει εξάλλου το υψηλό επίπεδο του συστήματος ηλεκτρονικής επεξεργασίας στοιχείων, το οποίο φαίνεται ότι διαθέτει η εναγομένη της κύριας δίκης στην προκειμένη περίπτωση»²⁴.

58. Στην περίπτωση αυτή, προς δικαιολόγηση της επίδικης ρυθμίσεως δεν μπορεί να γίνει επίκληση κανενός προφανούς επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος.

59. Αν, αντιθέτως, όπως διατείνεται η Ιταλική Κυβέρνηση, «η εκπλήρωση των [επιδίκων] υποχρεώσεων δεν συνιστά απλή εκτέλεση των οδηγιών του εργοδότη [...], αλλά συνεπάγεται άμεση ευθύνη του επαγγελματία στον οποίο έχει ανατεθεί η εκπλήρωσή τους», δηλαδή αν, με άλλες λέξεις, η επιχείρηση που καταρτίζει τα εκκαθαριστικά σημειώματα αποδοχών εκτελεί προηγουμένως μια πνευματική εργασία συνιστάμενη στον καθορισμό, βάσει της συναφούς νομοθεσίας, του καθαρού μισθού κάθε εργαζομένου, επιβάλλεται βαθύτερη ανάλυση της επίδικης ρυθμίσεως.

60. Στο σκεπτικό της διατάξεως περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο, χωρίς να εκφράζεται σαφώς ως προς την ακριβή φύση των καθηκόντων των ΚΕΔ, δηλώνει ότι δεν βλέπει τον επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος που θα μπορούσε να δικαιολογήσει την επίδικη ρύθμιση. Η Payroll και η Επιτροπή συμμερίζονται αυτή την άποψη. Η Ιταλική Κυβέρνηση, από την πλευρά της, επικαλείται λόγο προστασίας των δικαιωμάτων των εργαζομένων.

61. Είμαι και εγώ της γνώμης ότι η διαφοροποίηση που εγκαθιδρύει ο νόμος 12/79 μεταξύ των επιχειρήσεων αναλόγως του αριθμού των μισθωτών που απασχολούν δύσκολα συμβιβάζεται με οποιονδήποτε σκοπό προστασίας των εργαζομένων. Πώς εξηγείται το ότι η προστασία αυτή δεν απαιτεί, αναλόγως του μεγέθους της επιχείρησης ή, άλλως, αναλόγως του αν τα εκκαθαριστικά σημειώματα αποδοχών καταρτίζονται από εσωτερικές υπηρεσίες του εργοδότη ή από εξωτερική επιχείρηση, την ίδια παρέμβαση συμβούλων εργασίας και προσώπων εξομοιούμενων προς αυτούς; Όπως ορθώς παρατηρεί η Payroll, τα συμφέροντα των εργαζομένων είναι ίδια, ανεξαρτήτως του αν η επιχείρηση που τους απασχολεί είναι μικρή ή μεγάλη. Στην πραγματικότητα, η διαφοροποίηση αυτή αποκλείει οποιαδήποτε δικαιολόγηση με επίκληση της μέριμνας για την προστασία των εργαζομένων.

62. Εξάλλου, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν προβάλλει καμία πειστική δικαιολογία που να επιτρέπει την εξήγηση αυτής της διαφορετικής μεταχείρισεως. Το επιχείρημα το οποίο, προς δικαιολόγηση της διαφοροποίησεως, προβάλλει τη μέριμνα της «προστασίας του ανταγωνισμού στο πλαίσιο της ελευθερώ-

²⁴ — Βλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90 (Συλλογή 1991, σ. I-4221, σκέψη 18).

σεως της αγοράς σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές οδηγίες», μου φαίνεται εξαιρετικά σκοτεινό και ελάχιστο πειστικό. Η διαφοροποίηση αυτή όχι μόνον δεν αποβλέπει στην ελευθέρωση της αγοράς, αλλά, αντιθέτως, γεννά την υπόνοια ότι έχει ως σκοπό τη διατήρηση, υπέρ των Ιταλών συμβούλων εργασίας, ενός αποκλειστικού τομέα αρμοδιοτήτων.

63. Το επιχείρημα που στηρίζεται στην ανάγκη της παρεμβάσεως των συγκεκριμένων επαγγελματιών ώστε να εξασφαλίζεται η προστασία των εργαζομένων αντικρούεται από το γεγονός ότι, όπως υπενθυμίζει η Payroll, οποιοσδήποτε και αν είναι ο αριθμός των μισθωτών της επιχειρήσεως και, συνεπώς, ακόμα και αν ο αριθμός αυτός είναι μικρότερος του 250, ο εργοδότης έχει πάντοτε το δικαίωμα να εκτελεί μόνος του τα επίδικα καθήκοντα, χωρίς να επικουρείται από τέτοιους επαγγελματίες.

64. Ακόμα και αν, παρόλα αυτά, η ρύθμιση μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους προστασίας των εργαζομένων, φρονώ ότι ο σκοπός αυτός θα μπορούσε να επιτευχθεί, όσον αφορά τις υπηρεσίες που παρέχονται στις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς, με μια λιγότερο δεσμευτική υποχρέωση και ότι, συνεπώς, το επίδικο εθνικό μέτρο αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας. Πρέπει να τονιστεί ότι η ιταλική νομοθεσία ικανοποιείται με την επικύρωση των εξωτερικών ΚΕΔ από έναν ή πλείονες συμβούλους εργασίας όταν οι επιχειρήσεις που προσφεύγουν στις υπηρεσίες τους είναι επιχειρήσεις απασχολούσες περισσότερους από 250 μισθωτούς. Όμως, όπως ορθώς επισημαίνει το εθνικό δικαστήριο, δεν γίνεται αντιληπτό πώς τα επίδικα καθήκοντα είναι λιγότερο περίπλοκα όταν αυξάνει ο αριθμός των μισθωτών τους οποίους αφορούν.

65. Τα λοιπά επιχειρήματα που επικαλείται η Ιταλική Κυβέρνηση προσκρούουν στις ίδιες αντιρρήσεις. Έτσι, η «επιτακτική αρχή της εξατομικεύσεως των παροχών των ελευθέρων επαγγελματιών και της αμεσότητας της σχέσεως μεταξύ του επαγγελματία και του πελάτη», ακόμα και αν θεωρηθεί ότι είναι ικανή να δικαιολογήσει, καταρχήν, την υποχρέωση προσφυγής στις υπηρεσίες συμβούλων εργασίας, πράγμα μη αποδεδειγμένο, δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να οδηγήσει στην επιβολή διαφορετικών υποχρεώσεων αναλόγως του αν οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις απασχολούν περισσότερους ή λιγότερους από 250 μισθωτούς.

66. Ως εκ περισσού παρατηρώ, τέλος, ότι οι ανωτέρω σκέψεις ισχύουν, κατά μείζονα λόγο, και όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Η επιβολή, στα ΚΕΔ που είναι εγκατεστημένα σε άλλο κράτος μέλος και που επιθυμούν να αναλαμβάνουν σποραδικά την κατάρτιση και την εκτύπωση των εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών ιταλικών επιχειρήσεων, της υποχρεώσεως να «έχουν συσταθεί και να συγκροτούνται» αποκλειστικά από πρόσωπα εγγεγραμμένα σε ένα από τα ιταλικά επαγγελματικά μητρώα θα καθιστούσε προδήλως αδύνατη την παροχή τέτοιων υπηρεσιών.

67. Καταλήγω, συνεπώς, στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 43 ΕΚ και, ενδεχομένως, το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύουν την εφαρμογή, εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, της ιταλικής ρυθμίσεως η οποία απαγορεύει στα ΚΕΔ που παρέχουν εξωτερικές υπηρεσίες και τα οποία δεν συγκροτούνται αποκλειστικά από συμβούλους εργασίας ή εξομολούμενα προς αυτούς πρόσωπα να προσφέρουν υπηρεσίες καταρτίσεως και εκπαύσεως των εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών στις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς.

Πρόταση

68. Για τους ανωτέρω εκτεθέντες λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στο ερώτημα του Corte d'appello di Milano:

«Το άρθρο 43 ΕΚ και, ενδεχομένως, το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύουν την εφαρμογή, εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου, διατάξεων όπως το άρθρο 1 του νόμου 12, της 11ης Ιανουαρίου 1979, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 58, δέκατο έκτο εδάφιο, του νόμου 144, της 17ης Μαΐου 1999, περί της επαγγελματικής τάξεως του συμβούλου εργασίας (*consulente di lavoro*), στο μέτρο που απαγορεύουν απολύτως στα κέντρα ηλεκτρονικής επεξεργασίας δεδομένων (ΚΕΔ) που δεν έχουν συσταθεί ούτε συγκροτούνται αποκλειστικά από επαγγελματίες εγγεγραμμένους στα επαγγελματικά μητρώα που μνημονεύονται στον νόμο αυτόν να προσφέρουν υπηρεσίες καταρτίσεως και εκτυπώσεως των εκκαθαριστικών σημειωμάτων αποδοχών στις επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 250 μισθωτούς.»