



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PEDRO CRUZ VILLALÓN
της 10ης Μαρτίου 2015¹

Υπόθεση C-593/13

Presidenza del Consiglio dei Ministri
κ.λπ.κατά
Rina Services SpA,
Rina SpA και
SOA Rina Organismo di Attestazione SpA

[αίτηση του Consiglio di Stato (Ιταλία)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Άρθρα 49 ΣΛΕΕ, 51 ΣΛΕΕ, 52 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ — Ελευθερία εγκαταστάσεως — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας — Οδηγία 2006/123/EK — Άρθρο 14 — Άρθρο 16 — Εταιρίες επιφορτισμένες με την πιστοποίηση της τηρήσεως των προϋποθέσεων του νόμου εκ μέρους των επιχειρήσεων που εκτελούν δημόσια έργα — Εθνική ρύθμιση επιβάλλουσα στις εν λόγω εταιρίες την υποχρέωση να έχουν την καταστατική τους έδρα στην ημεδαπή — Δημόσια τάξη και δημόσια ασφάλεια»

1. Η υπό κρίση υπόθεση, η οποία ανάγεται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως του ιταλικού Consiglio di Stato, παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει, ουσιαστικά για πρώτη φορά, τις διατάξεις περί ελευθερίας εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών της οδηγίας 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά² (στο εξής: οδηγία για τις υπηρεσίες)³, υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ που διέπουν τις εν λόγω ελευθερίες.

2. Το ερώτημα που, σε τελική ανάλυση, θέτει το αιτούν δικαστήριο αφορά τη συμβατότητα προς το δίκαιο της Ένωσης εθνικής ρυθμίσεως η οποία υποχρεώνει τις εταιρίες που επιθυμούν να παράσχουν συγκεκριμένες υπηρεσίες (στην υπό κρίση περίπτωση, υπηρεσίες πιστοποιήσεως) σε ορισμένο κράτος μέλος να έχουν την καταστατική τους έδρα στο εν λόγω κράτος μέλος. Μολονότι η απαίτηση να έχει ο πάροχος των υπηρεσιών την καταστατική του έδρα (ή διαμονή, στην περίπτωση φυσικού προσώπου) σε συγκεκριμένο τόπο έχει αποτελέσει προ πολλού αντικείμενο εξετάσεως από το Δικαστήριο, το

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 — ΕΕ L 376, σ. 36.

3 — Για την ακρίβεια, με την απόφαση *Duomo Gra* κ.λπ. (C-357/10 έως C-359/10, EU:C:2012:283) το Δικαστήριο δεν εξέτασε τη συμβατότητα του επίμαχου στην εν λόγω υπόθεση κανόνα προς τις διατάξεις της οδηγίας για τις υπηρεσίες που αφορούν την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, διότι έκρινε ότι η οδηγία δεν είχε εφαρμογή *ratione temporis*. Ομοίως με την απόφαση *De Clerq* κ.λπ. (C-315/13, EU:C:2014:2408). Με την απόφαση *Femarbel* (C-57/12, EU:C:2013:517) δεν εξετάστηκε το ζήτημα της δυνατότητας εφαρμογής των άρθρων 14 έως 18 της εν λόγω οδηγίας, όπως επίσης και με τις αποφάσεις *Libert* κ.λπ. (C-197/11 και C-203/11, EU:C:2013:288) και *Ottica New Line di Accardi Vincenzo* (C-539/11, EU:C:2013:591), διότι η εν λόγω οδηγία δεν είχε εφαρμογή *ratione materiae*. Με την απόφαση *OSA* (C-351/12, EU:C:2014:110) κρίθηκε ότι το άρθρο 16 της προαναφερθείσας οδηγίας δεν είχε εφαρμογή στα δικαιώματα του δημιουργού και τα συγγενικά δικαιώματα δυνάμει των οριζόμενων στο άρθρο 17, σημείο 11, της οδηγίας αυτής. Τέλος, με την απόφαση *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable* (C-119/09, EU:C:2011:208) το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να προβεί σε ερμηνεία του άρθρου 24 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, το οποίο εντάσσεται στο κεφάλαιο σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών, πλην όμως ούτε σε αυτή την υπόθεση εξετάστηκαν τα άρθρα 14 έως 18 αυτής.

οποίο την έκρινε ασύμβατη προς το πρωτογενές δίκαιο⁴, προσήκει εντούτοις, στην υπό κρίση υπόθεση, η εξέταση του ζητήματος αυτού υπό το πρίσμα της οδηγίας για τις υπηρεσίες, η οποία μεταφέρει στο παράγωγο δίκαιο τη σχετική πάγια νομολογία. Υπό τις συνθήκες αυτές, η κύρια δυσκολία της υποθέσεως δεν έγκειται τόσο στη διαπίστωση περί του εάν, σε περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, ένα κράτος μέλος μπορεί να εξαρτά την παροχή των υπηρεσιών πιστοποιήσεως στο έδαφός του από την τήρηση της προαναφερθείσας απαιτήσεως, δεδομένου ότι, όπως πρόκειται να καταδειχθεί, η οδηγία για τις υπηρεσίες είναι σαφής ως προς το σημείο αυτό, όσο στον καθορισμό του σημείου μέχρι το οποίο το εμπόδιο στην άσκηση των προμνημονευθεισών θεμελιωδών ελευθεριών που θέτει η εν λόγω εισάγουσα διακρίσεις απαίτηση μπορεί να βρει έρεισμα στην υπό κρίση υπόθεση. Προς τούτο απαιτείται να προσδιορισθούν προηγουμένως οι ειδικές διατάξεις της οδηγίας που έχουν εφαρμογή σε αποφάσεις σχετικές είτε με το δικαίωμα εγκαταστάσεως είτε με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

I – Νομοθετικό πλαίσιο

A — Δίκαιο της Ένωσης

3. Η οδηγία για τις υπηρεσίες, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο της 1, παράγραφος 1, έχει ως σκοπό να θεσπίσει «τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών», δεν εφαρμόζεται, βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο θ', στις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, όπως ορίζεται στο νυν άρθρο 51 ΣΛΕΕ.

4. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας, υπό τον τίτλο «Σχέση με άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου»:

«Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας τηρώντας τους κανόνες της συνθήκης που διέπουν το δικαίωμα εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών.»

5. Το άρθρο 14 της οδηγίας αυτής, ενταγμένο στο κεφάλαιο III («Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών»), ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

1. απαιτήσεις που εισάγουν διακρίσεις και βασίζονται άμεσα ή έμμεσα στην ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, στον τόπο της έδρας τους [...].

[...]

4 — Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας H. Mayras με τις προτάσεις του της 13ης Νοεμβρίου 1974 στην πρώτη υπόθεση στην οποία εξετάστηκε το ζήτημα αυτό, Van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:121), σε σχέση με κανόνα που επέβαλλε στους ελεύθερους επαγγελματίες την υποχρέωση να κατοικούν στις Κάτω Χώρες προκειμένου να μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες συμβούλου, «μια τέτοια απαίτηση έχει μοιραία ως συνέπεια [...] να εμποδίζει ένα σύμβουλο να παρέχει υπηρεσίες στους πολίτες ενώπιον των ολλανδικών δικαστηρίων, όταν αυτός ο ίδιος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος εκτός των Κάτω Χωρών. Συνεπώς, η απαίτηση αυτή αντίκειται στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εντός της κοινής αγοράς» (η υπογράμμιση δική μου). Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την προσέγγιση αυτή με την απόφαση Van Binsbergen (33/74, EU:C:1974:1314), με την οποία έκρινε, για πρώτη φορά, ότι η εθνική νομοθεσία δεν μπορεί να καθιστά αδύνατη, επιβάλλοντας την απαίτηση μόνιμης κατοικίας στο έδαφός της, την παροχή υπηρεσιών από πρόσωπα εγκατεστημένα στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, οσάκις η εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία δεν υποβάλλει την παροχή υπηρεσιών σε καμία ειδική απαίτηση. Βλ. επίσης, μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-439/99, EU:C:2002:14, σκέψη 30), και Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-279/00, EU:C:2002:89, σκέψη 17), καθώς επίσης και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

3. περιορισμούς στην ελευθερία επιλογής του παρόχου όσον αφορά την κύρια ή τη δευτερεύουσα εγκατάσταση και ιδίως την απαίτηση ότι ο πάροχος των υπηρεσιών πρέπει να έχει την κύρια εγκατάστασή του στο έδαφος της χώρας, ή τον περιορισμό της ελευθερίας του παρόχου να επιλέγει τη μορφή της εγκατάστασης, π.χ. πρακτορείο, υποκατάστημα ή θυγατρική εταιρεία·

[...]».

6. Το άρθρο 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες ορίζει ότι:

«1. Τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εδρεύουν.

Το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του.

Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από απαιτήσεις που δεν τηρούν τις ακόλουθες αρχές:

- α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν, άμεσα ή έμμεσα, διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο εδρεύουν·
- β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος·
- γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.

2. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντας οποιαδήποτε από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

- α) την υποχρέωση για τον πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους·

[...]

3. Το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εμποδιστεί να επιβάλλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος και σύμφωνα με την παράγραφο 1. Το εν λόγω κράτος μέλος δεν μπορεί επίσης να εμποδιστεί να εφαρμόσει, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, τους εγχώριους κανόνες του σχετικά με τις συνθήκες απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων όσων καθορίζονται σε συλλογικές συμβάσεις.

[...]»

B — Εθνικό δίκαιο

7. Κατά το άρθρο 64, παράγραφος 1, του διατάγματος 207/2010 του Προέδρου της Δημοκρατίας (Decreto del Presidente della Repubblica n° 207/2010), της 5ης Οκτωβρίου 2010 (στο εξής: Π.Δ. 207/2010):

«Οι εταιρίες-οργανισμοί πιστοποιήσεως συστήνονται υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρίας, με εταιρική επωνυμία που πρέπει να περιλαμβάνει ρητώς την έκφραση “οργανισμοί πιστοποιήσεως”, η δε καταστατική τους έδρα πρέπει να βρίσκεται στο έδαφος της [Ιταλικής] Δημοκρατίας».

II – Κύρια δίκη και προδικαστικά ερωτήματα

8. Λαβή για την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως του Consiglio di Stato έδωσαν τρεις διαφορές μεταξύ, αφενός, της Presidenza del Consiglio dei Ministri και λοιπών ιταλικών διοικητικών αρχών και, αφετέρου, των Rina Services SpA, Rina SpA και SOA Rina Organismo di Attestazione SpA (στο εξής: SOA Rina), αντιστοίχως (στο εξής από κοινού αναφερόμενες ως εταιρίες του ομίλου Rina)⁵, σε σχέση με την υποχρέωση που επιβάλλει το ιταλικό δίκαιο στις «εταιρίες-οργανισμούς πιστοποιήσεως» (Società Organismo di Attestazione· στο εξής: SOA)⁶ να έχουν την καταστατική τους έδρα στην Ιταλία. Η Presidenza del Consiglio dei Ministri και οι λοιπές ιταλικές διοικητικές αρχές άσκησαν αναίρεση ενώπιον του Consiglio di Stato σε κάθε μία από τις τρεις διαδικασίες κατά των αντίστοιχων αποφάσεων του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, με τις οποίες, χωρίς να αποφανθεί οριστικά επί της ουσίας, το εν λόγω δικαιοδοτικό όργανο έκανε δεκτές τις ασκηθείσες από έκαστη εταιρία του ομίλου Rina προσφυγές οι οποίες έβαλλαν κατά της νομιμότητας του άρθρου 64, παράγραφος 1, του Π.Δ. 207/2010.

9. Το Consiglio di Stato, το οποίο για τους σκοπούς της υποβολής της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως ένωσε τις τρεις αιτήσεις αναιρέσεως προς έκδοση κοινής αποφάσεως, διατύπωσε τα ακόλουθα ερωτήματα:

- «1) Αντιτίθενται οι αρχές της Συνθήκης που αφορούν την ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 49 ΣΛΕΕ) και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 56 ΣΛΕΕ), καθώς και εκείνες που διατυπώνονται στην οδηγία 2006/123/EK, στη θέσπιση και εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως ορίζουσας ότι για τις SOA, οι οποίες συστάθηκαν υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρίας, “η καταστατική έδρα πρέπει να βρίσκεται στο έδαφος της Ιταλικής Δημοκρατίας”;
- 2) Πρέπει η παρέκκλιση που προβλέπεται από το άρθρο 51 ΣΛΕΕ να ερμηνευθεί ως καταλαμβάνουσα μια δραστηριότητα όπως αυτή της πιστοποιήσεως που ασκείται από οργανισμούς ιδιωτικού δικαίου, οι οποίοι, αφενός, πρέπει να συσταθούν υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρίας και να λειτουργούν σε ανταγωνιστική αγορά και, αφετέρου, μετέχουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και, ως εκ τούτου, υπόκεινται σε αδειοδότηση και αυστηρούς ελέγχους από την εποπτεύουσα αρχή;»

5 — Η Rina SpA είναι κάτοχος του 99 % των μετοχών της SOA Rina, ενώ η Rina Services SpA κατέχει το εναπομείναν 1 %.

6 — Πρέπει να υπομνησθεί ότι οι SOA είναι κερδοσκοπικές επιχειρήσεις επιφορτισμένες με την παροχή υπηρεσιών πιστοποιήσεως. Η απόκτηση πιστοποιητικού από κάποια από τις εν λόγω εταιρίες αποτελεί προαπαιτούμενο για τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων προσώπων στις συμβάσεις δημοσίων έργων σύμφωνα με τις απαιτήσεις της ιταλικής νομοθεσίας. Η εν λόγω νομοθεσία προβλέπει, ειδικότερα, ότι οι SOA είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο της τεχνικής και οικονομικής ικανότητας των υποκειμένων στην πιστοποίηση επιχειρήσεων, του αληθούς των δηλώσεων, των πιστοποιητικών και των εγγράφων που υποβάλλονται από τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται η πιστοποίηση και του περιεχομένου αυτών, καθώς και του ζητήματος εάν εξακολουθούν να πληρούνται οι προϋποθέσεις που αφορούν την προσωπική κατάσταση του υποψηφίου ή του προσφέροντος. Οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να μετáσχουν σε διαδικασίες συνάψεως συμβάσεων δημοσίων έργων έχουν εκ του νόμου υποχρέωση να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες πιστοποιήσεως των SOA. Στο πλαίσιο της δραστηριότητάς τους πιστοποιήσεως, οι SOA υποχρεούνται να διαβιβάζουν τις προσήκουσες πληροφορίες στην Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, η οποία ασκεί τον έλεγχο της νομιμότητας των δραστηριοτήτων πιστοποιήσεως. Μπορούν να επιβληθούν κυρώσεις στις SOA στις περιπτώσεις παραβάσεως των υποχρεώσεών τους που προβλέπονται από την ισχύουσα εθνική νομοθεσία.

10. Γραπτές παρατηρήσεις στην παρούσα διαδικασία κατέθεσαν οι εταιρίες του ομίλου Rina, η Ιταλική Κυβέρνηση, η Σουηδική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στα ερωτήματα που υπέβαλε το Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 61, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου γραπτώς απάντησαν οι προαναφερθείσες παρεμβαίνουσες και η Πολωνική Κυβέρνηση. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 2ας Δεκεμβρίου 2014, στο πλαίσιο της οποίας κλήθηκαν οι παρεμβαίνουσες να επικεντρώσουν τις παρατηρήσεις τους στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, προφορικές παρατηρήσεις ανέπτυξαν οι παρεμβαίνουσες που είχαν καταθέσει γραπτές παρατηρήσεις.

III – Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

11. Με τα ερωτήματά του, και ανεξαρτήτως της απαντήσεως που θα δοθεί στο δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν οι αρχές της Συνθήκης (άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ) και της οδηγίας για τις υπηρεσίες που διέπουν την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία επιβάλλει στις SOA την υποχρέωση η καταστατική τους έδρα να βρίσκεται στην Ιταλία. Πριν δοθεί απάντηση στο εξεταζόμενο προδικαστικό ερώτημα επιβάλλονται δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

12. Πρώτον, το προδικαστικό ερώτημα, όπως διατυπώνεται από το αιτούν δικαστήριο, προκρίνει την εφαρμογή ενός διπλού κριτηρίου εκτιμήσεως της συμβατότητας της επίμαχης ιταλικής ρυθμίσεως προς το δίκαιο της Ένωσης: αφενός, βάσει των κανόνων της Συνθήκης και, αφετέρου, βάσει των κανόνων της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Ωστόσο, δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει ερμηνευτικό προδικαστικό ερώτημα με το οποίο δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση η νομιμότητα καμίας εκ των διατάξεων της προαναφερθείσας οδηγίας, και στο μέτρο που, όπως πρόκειται να εξεταστεί ενδελεχέστερα εν συνεχεία, η οδηγία για τις υπηρεσίες προβαίνει σε εξαντλητική εναρμόνιση του υπό ρύθμιση αντικειμένου ως προς το συγκεκριμένο σημείο που μας αφορά, αρκεί, για την κρίση επί της επίμαχης ιταλικής ρυθμίσεως, η ερμηνεία των διατάξεων της εν λόγω οδηγίας⁷.

13. Δεύτερον, προκειμένου να διαπιστωθεί αν προσήκει η κατ' ουσίαν εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων του αιτούντος δικαστηρίου, είναι αναγκαίο να επιλυθεί προηγουμένως το πρόβλημα της κατά τα φαινόμενα απουσίας κάποιου διασυννοριακού στοιχείου στην υπό κρίση υπόθεση, καθόσον από την αποστολείσα στο Δικαστήριο δικογραφία προκύπτει ότι όλα τα στοιχεία της υποθέσεως περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους, στη συγκεκριμένη περίπτωση, στην Ιταλία: οι πρωτοδίκως προσφεύγουσες στην υπό κρίση υπόθεση είναι τρεις ιταλικές εταιρίες με καταστατική έδρα στην Ιταλία, οι οποίες αναπτύσσουν, μεταξύ άλλων, δραστηριότητες πιστοποίησης στην Ιταλία (και σε άλλες χώρες). Οι εταιρίες αυτές προσέφυγαν κατά ιταλικής ρυθμίσεως η οποία εξαρτά την άσκηση της δραστηριότητας της SOA από την υποχρέωση η καταστατική έδρα της τελευταίας να βρίσκεται στην Ιταλία. Στον βαθμό που η διαφορά φαίνεται να αφορά μια κατάσταση αμιγώς εσωτερική, πρέπει κατ' αρχάς να εξετασθεί εάν είναι επιβεβλημένη η απάντηση του Δικαστηρίου στα προδικαστικά ερωτήματα του Consiglio di Stato.

7 — Υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, κάθε εθνικό μέτρο σε τομέα που έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους εναρμόνισης στο δίκαιο της Ένωσης πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα των διατάξεων του μέτρου αυτού εναρμόνισης και όχι των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου [βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις Tedeschi κατά Denavit, 5/77, EU:C:1977:144, σκέψη 35· Parfümerie-Fabrik 4711, C-150/88, EU:C:1989:594, σκέψη 28· Vanacker και Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, σκέψη 9· Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, σκέψη 18· Compassion in World Farming, C-1/96, EU:C:1998:113, σκέψη 47· Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-112/97, EU:C:1999:168, σκέψη 54· Monsees, C-350/97, EU:C:1999:242, σκέψη 24· DaimlerChrysler, C-324/99, EU:C:2001:682, σκέψη 32· National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, σκέψη 48· Linhart και Biffl, C-99/01, EU:C:2002:618, σκέψη 18· Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, σκέψη 53· Roby Profumi, C-257/06, EU:C:2008:35, σκέψη 14, και Lidl Magyarország, C-132/08, EU:C:2009:281, σκέψη 42. Βλ. επίσης τις κοινές στις υποθέσεις Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-221/00) και Sterbenz και Haug (C-421/00, C-426/00 και C-16/01) προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L.A. Geelhoed, της 4ης Ιουλίου 2002, EU:C:2002:419, σημείο 45, με τις οποίες ο γενικός εισαγγελέας διαπιστώνει ορισμένου βαθμού ανακολουθία της νομολογίας όσον αφορά το ζήτημα αυτό (σημείο 44)].

14. Πρέπει να σημειωθεί ότι το ερώτημα που απευθύνει το αιτούν δικαστήριο, φαινομενικά απλό, περιλαμβάνει μια «υποθετική» παράμετρο από πλευράς των πραγματικών περιστατικών στα οποία εδράζονται οι κύριες δίκες. Πράγματι, η εταιρία SOA Rina, πρωτοδίκως προσφεύγουσα σε μία εκ των δικών αυτών, με εταίρους τις δύο άλλες προσφεύγουσες πρωτοδίκως, έχει την καταστατική της έδρα στην Ιταλία και παρέχει, μέχρι σήμερα, υπηρεσίες πιστοποιήσεως στην Ιταλία. Υπό την έννοια αυτή, η επίμαχη ιταλική ρύθμιση δεν θέτει εμπόδια στην εκ μέρους της SOA Rina και των εταίρων αυτής άσκηση της δραστηριότητας πιστοποιήσεως ούτε επίσης την εμποδίζει, κατ' αρχήν, να μεταφέρει την καταστατική της έδρα εκτός της συγκεκριμένης χώρας και να εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος εφόσον το επιθυμεί, πλην όμως είναι αληθές ότι, αφ' ης στιγμής το πράξει, δεν θα μπορεί πλέον να παρέχει υπηρεσίες πιστοποιήσεως στην Ιταλία εξαιτίας του άρθρου 64, παράγραφος 1, του Π.Δ. 207/2010.

15. Εξάλλου, όπως σημείωσε η Επιτροπή με την παρέμβασή της κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση και όπως είχε ήδη επισημάνει το Δικαστήριο με τις αποφάσεις Attanasio Group⁸ και SOA Nazionali Costruttori⁹, ουδόλως μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε κράτη μέλη πέραν της Ιταλίας να επιθυμούν ή να επιθυμούσαν να ασκήσουν τη δραστηριότητα πιστοποιήσεως στην εν λόγω χώρα. Όπως παρατήρησε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, προς απάντηση σε μία από τις ερωτήσεις που της τέθηκαν, η κατάσταση, όπως τίθεται, είναι επί του παρόντος «υποθετική» λόγω ακριβώς του αποτρεπτικού χαρακτήρα της απαιτήσεως που θεσπίζει η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση ιταλική ρύθμιση, ουδόλως όμως μπορεί να αποκλειστεί ότι υπάρχουν πάροχοι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη τους οποίους εμποδίζει εν τοις πράγμασι το άρθρο 64, παράγραφος 1, του Π.Δ. 207/2010 να παράσχουν υπηρεσίες πιστοποιήσεως στην Ιταλία.

16. Εκτιμώ συνεπώς, για τους εκτεθέντες λόγους, ότι η υπό κρίση υπόθεση συνδέεται επαρκώς με τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι προσήκει η επί της ουσίας εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων του αιτούντος δικαστηρίου.

IV – Ανάλυση

A — Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

17. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα του Consiglio di Stato, πρέπει καταρχάς να διασαφηνιστεί το δεύτερο από αυτά, σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της προβλεπόμενης στο άρθρο 51 ΣΛΕΕ εξαιρέσεως (άσκηση δημόσιας εξουσίας) όσον αφορά τη δραστηριότητα που αναπτύσσουν οι SOA, εξαίρεση που διαλαμβάνεται πλέον και στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο θ', της οδηγίας για τις υπηρεσίες.

18. Πράγματι, το Δικαστήριο απεφάνθη πρόσφατα επί του σημείου αυτού με την απόφαση SOA Nazionale Costruttori¹⁰. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι δραστηριότητες πιστοποιήσεως των SOA συνιστούν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας, για τους λόγους που εκεί εκτίθενται και στους οποίους παραπέμπω. Μπορώ, επομένως, να προχωρήσω στην εξέταση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος του Consiglio di Stato, το οποίο αποτελεί τον πυρήνα της υπό κρίση αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

8 — C-384/08, EU:C:2010:133, σκέψη 24.

9 — C-327/12, EU:C:2013:827, σκέψη 48.

10 — C-327/12, EU:C:2013:827, σκέψη 52.

Β — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

19. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί εάν οι αρχές της Συνθήκης και της οδηγίας για τις υπηρεσίες που διέπουν την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών αντιτίθενται σε ρύθμιση όπως η επίμαχη ιταλική ρύθμιση (άρθρο 64, παράγραφος 1, του Π.Δ. 207/2010), η οποία υποχρεώνει τις SOA να έχουν την καταστατική τους έδρα στην Ιταλία για να μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες πιστοποίησης. Για τους ανωτέρω εκτεθέντες λόγους (βλ. το σημείο 12 των παρουσών προτάσεων), πρέπει να τεθεί κατ' αρχάς το ερώτημα εάν έχει στην υπό κρίση υπόθεση εφαρμογή η οδηγία για τις υπηρεσίες, καθώς σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, παρέλκει η απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα υπό το πρίσμα του πρωτογενούς δικαίου.

1. Επί της οδηγίας για τις υπηρεσίες ως κριτηρίου εκτιμήσεως και επί του εναρμονιστικού χαρακτήρα ορισμένων εκ των διατάξεων της

20. Φρονώ ότι η οδηγία για τις υπηρεσίες έχει, στην υπό κρίση υπόθεση, καθ' ύλην εφαρμογή, καθόσον οι επίμαχες εν προκειμένω υπηρεσίες πιστοποίησης δεν εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής της (βλ. το άρθρο 2, παράγραφοι 2 και 3, της εν λόγω οδηγίας). Εξάλλου, οι υπηρεσίες αυτές αναφέρονται ρητά στον ενδεικτικό κατάλογο δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, ο οποίος περιλαμβάνεται στην αιτιολογική της σκέψη 33.

21. Αναφέρθηκα ήδη, στο σημείο 12 των παρουσών προτάσεων, στη νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία, όταν ένα ζήτημα έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους εναρμονίσεως στο δίκαιο της Ένωσης, κάθε σχετικό εθνικό μέτρο πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα των διατάξεων της πράξεως εναρμονίσεως και όχι υπό το πρίσμα των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου¹¹.

22. Μολονότι η οδηγία για τις υπηρεσίες, λόγω της φύσεώς της ως οριζοντίου μέσου που καταλαμβάνει ευρύ φάσμα υπηρεσιών (όσες δεν εξαιρούνται ρητώς από το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της), δεν επιδιώκει την εναρμόνιση, γενικώς, της καθ' ύλην ρυθμίσεως των διαφορετικών υπηρεσιών σε εθνικό επίπεδο, υπάρχουν εντούτοις συγκεκριμένες πτυχές ως προς τις οποίες πραγματοποιεί όντως πλήρη *σημειακή* εναρμόνιση, όπως πρόκειται να καταδειχθεί κατωτέρω.

23. Μολονότι η οδηγία για τις υπηρεσίες δεν εντάσσεται στο «κλασικό» μοντέλο κανόνα εναρμονίσεως της Ένωσης, όπως έχω ήδη επισημάνει με τις προτάσεις μου της 16ης Νοεμβρίου 2011 στην υπόθεση *Duomo Gra* κ.λπ.¹², εκτιμώ ότι, όσον αφορά εκείνες τις συγκεκριμένες πτυχές ως προς τις οποίες συντελείται όντως εναρμόνιση, η συμβατότητα της επίμαχης εθνικής ρυθμίσεως προς το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να κριθεί χρησιμοποιώντας ως κριτήριο εκτιμήσεως την εν λόγω οδηγία¹³.

24. Τούτο ισχύει, κατά την κρίση μου, όσον αφορά τα άρθρα 14 και 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες. Φρονώ ότι με τις διατάξεις αυτές ο νομοθέτης της Ένωσης, στηριζόμενος κατ' ουσίαν στην τεχνική της «αρνητικής ολοκληρώσεως»¹⁴ προκειμένου να επιτευχθεί η εξάλειψη από τα κράτη μέλη των αδικαιολόγητων περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που ισχύουν στις έννομες τάξεις τους, προέβη σε «πλήρη» εναρμόνιση η οποία παρέχει τη δυνατότητα χρησιμοποίησης των εν λόγω διατάξεων ως κριτηρίου εκτιμήσεως μέτρων όπως το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση.

11 — Βλ. τη νομολογία που παρατίθεται στην υποσημείωση 7.

12 — C-357/10 έως C-359/10, EU:C:2011:736, σημείο 61.

13 — Το αποτέλεσμα αυτό, βεβαίως, παράγεται μόνο σε σχέση με τις υπηρεσίες που δεν εξαιρούνται του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής της εξεταζόμενης εν προκειμένω οδηγίας.

14 — Μεταξύ άλλων, Barnard, C.: «Unravelling the Services Directive», *Common Market Law Review* 45, 2008, σ. 382 και 383.

2. Προσδιορισμός της επίμαχης θεμελιώδους ελευθερίας

25. Μετά τη διαπίστωση ότι στη συγκεκριμένη υπόθεση προσήκει η εφαρμογή κατά κύριο λόγο των διατάξεων της οδηγίας για τις υπηρεσίες, στον βαθμό κατά τον οποίον υφίσταται πλήρης εναρμόνιση ως προς τις επίμαχες πτυχές, το επόμενο ερώτημα που τίθεται αφορά τη συγκεκριμένη διάταξη ή διατάξεις της εν λόγω οδηγίας που πρέπει να εφαρμοστεί/ούν. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η οδηγία αφιερώνει διαφορετικά κεφάλαια στην «ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών» (κεφάλαιο III) και στην «ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών» (κεφάλαιο IV). Κάθε ένα από αυτά περιλαμβάνει, περισσότερο ή λιγότερο λεπτομερώς, ένα σύνολο προϋποθέσεων σχετικά με την άσκηση είτε της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών είτε ειδικώς της ελευθερίας εγκαταστάσεως, υπό μορφήν «απαιτήσεων» τις οποίες το κράτος μέλος είτε δεν μπορεί να επιβάλει με κανέναν τρόπο είτε μπορεί να επιβάλει μόνον υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Στο μέτρο που οι διατάξεις αυτές δεν συμπίπτουν, λογικά, μεταξύ τους, το ζήτημα σχετικά με το ποιες διατάξεις της οδηγίας για τις υπηρεσίες έχουν στην υπό κρίση υπόθεση εφαρμογή αποκτά προφανή σημασία.

26. Οι παρεμβαίνουσες στην παρούσα διαδικασία επιδίωξαν κατά κύριο λόγο να προσδιοριστεί η θεμελιώδης ελευθερία περί της οποίας πρόκειται, προσδιορισμός που συνεπάγεται την εφαρμογή των διατάξεων του ενός ή του άλλου κεφαλαίου. Οι περισσότερες εξ αυτών φρονούν ότι αμφότερες οι ελευθερίες, ήτοι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και η ελευθερία εγκαταστάσεως, τυγχάνουν, *prima facie*, εφαρμογής. Η Ιταλική Δημοκρατία εκτιμά, αντιθέτως, ότι επίμαχη εν προκειμένω είναι μόνον η ελευθερία εγκαταστάσεως.

27. Αναμφίβολα, το επίδικο ζήτημα σχετίζεται με μια εθνική διάταξη αφορώσα τον τόπο της καταστατικής έδρας εταιρίας η οποία προτίθεται να παράσχει υπηρεσίες σε συγκεκριμένο κράτος μέλος. Υπό το πρίσμα αυτό, και για όσα ακόμη πρόκειται να εκτεθούν, δεν μπορεί εύκολα να αποκλειστεί ότι κείται εν προκειμένω λανθάνον ένα ζήτημα «εγκαταστάσεως».

28. Ταυτοχρόνως όμως, εάν εστιάσουμε στον αντίκτυπο της εθνικής διατάξεως στις θεμελιώδεις ελευθερίες, είναι προφανές ότι η εν λόγω διάταξη *εμποδίζει* την παροχή υπηρεσιών από εταιρία εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος, η ελευθερία εγκαταστάσεως της οποίας σε αυτό το άλλο κράτος μέλος δεν κατέστη, παρόλα αυτά, δυνατό να περιοριστεί.

29. Εν συνόψει, και όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, η επίμαχη διάταξη *επιδρά*, υπό αφηρημένους όρους, στην απόφαση εταιρίας να επιλέξει να εγκατασταθεί ή όχι σε άλλο κράτος μέλος, σύμφωνα με τα συμφέροντά της. Είναι όμως αδιαμφισβήτητο ότι η διάταξη δεν λειτουργεί *παρακωλυτικά* ως προς το δικαίωμα εγκαταστάσεως σε οποιοδήποτε κράτος μέλος.

30. Αντιθέτως, όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η εθνική διάταξη λειτουργεί ευθέως ως απόλυτη απαγόρευση: εταιρία εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να παράσχει υπηρεσίες πιστοποίησης στην Ιταλία¹⁵.

15 — Δεν μεταβάλλει το συμπέρασμα αυτό, κατά την κρίση μου, το επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ότι η παρακώλυση της ασκήσεως στην υπό κρίση υπόθεση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών οφείλεται σε άλλη απαίτηση της επίμαχης ιταλικής ρυθμίσεως, μη συζητηθείσα στο πλαίσιο της κύριας δίκης, δυνάμει της οποίας προϋπόθεση για τη δραστηριοποίηση μιας εταιρίας ως SOA στην Ιταλία αποτελεί η σύστασή της υπό μορφήν ανώνυμης εταιρίας με *αποκλειστικό* εταιρικό αντικείμενο την άσκηση της δραστηριότητας πιστοποίησης. Καθόσον οφείλει να αφιερώσει κατά τρόπο αποκλειστικό όλες τις δραστηριότητες στον σκοπό αυτό, δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, ότι μια εταιρία πρόκειται να παράσχει τις υπηρεσίες της περιστασιακώς στο πεδίο αυτό στην Ιταλία από τον τόπο εγκαταστάσεώς της, μολοντί μπορεί να είναι εγκατεστημένη εκτός της χώρας αυτής. Πέρα από το γεγονός ότι η πρόσθετη αυτή απαίτηση την οποία επικαλείται η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αποτελεί αντικείμενο του προδικαστικού ερωτήματος που υπέβαλε το Consiglio di Stato, φρονώ εν πάση περιπτώσει ότι η απαίτηση περί «αποκλειστικότητας» και ο περιστασιακός χαρακτήρας των υπηρεσιών που μπορεί να παράσχει στην Ιταλία εταιρία εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος δεν αποτελούν στοιχεία κατ' ανάγκην ασυμβίβαστα, όπως φαίνεται να επιβεβαιώνει το άρθρο 25, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', της οδηγίας για τις υπηρεσίες, το οποίο δεν συνδέει οπωσδήποτε την απαίτηση περί αποκλειστικότητας με μία μόνον από τις αναφερθείσες ελευθερίες κατ' αποκλεισμό της άλλης.

31. Βέβαια, τόσο στο κεφάλαιο III όσο και στο κεφάλαιο IV της οδηγίας για τις υπηρεσίες περιλαμβάνονται διατάξεις οι οποίες θα μπορούσαν να τύχουν εφαρμογής εν προκειμένω (συγκεκριμένα το άρθρο 14, παράγραφοι 1 και 3, και το άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας). Μπορεί ακόμη να υποστηριχθεί ότι, υπό τις περιστάσεις αυτές, η εθνική νομοθεσία πρέπει να εξεταστεί κατ' αντιπαραβολή τόσο προς τις διατάξεις του κεφαλαίου III όσο και προς τις διατάξεις του κεφαλαίου IV.

32. Ωστόσο, κατά την εξέταση ορισμένης εθνικής διατάξεως η οποία, αφενός, περιλαμβάνει ανυπέρβλητο κώλυμα όσον αφορά συγκεκριμένη θεμελιώδη ελευθερία και, αφετέρου, θέτει απλώς προϋποθέσεις στην άσκηση άλλης θεμελιώδους ελευθερίας, φρονώ ότι πρέπει, κατ' αρχάς, να εξεταστεί το ζήτημα υπό το πρίσμα της πρώτης, κατά τρόπον ώστε, μόνον εάν μπορεί να υπάρξει δικαιολόγηση υπό το πρίσμα αυτό, να είναι επιβεβλημένη η εξέτασή του υπό το πρίσμα της δεύτερης.

33. Λαμβανομένων υπόψη όλων των προηγούμενων παρατηρήσεων, θα προβώ εν συνεχεία σε εξέταση —υπό το πρίσμα της οδηγίας για τις υπηρεσίες, στον βαθμό που, όπως ήδη σημείωσα στο σημείο 25 των παρουσών προτάσεων, οι σχετικές διατάξεις προέβησαν σε πλήρη σημειακή εναρμόνιση του αντικειμένου της ρυθμίσεως— της επιβαλλόμενης από την επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση ιταλική ρύθμιση υποχρέωσης να έχουν οι SOA την καταστατική τους έδρα στην Ιταλία προκειμένου να μπορούν να παρέχουν στην εν λόγω χώρα υπηρεσίες πιστοποιήσεως.

3. Ανάλυση της επίμαχης υποχρέωσης υπό το πρίσμα των «απαιτήσεων που απαγορεύονται» στο άρθρο 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες

34. Όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο με την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας¹⁶, «η προϋπόθεση να εδρεύουν ή να έχουν υποκατάστημα στην ημεδαπή οι εταιρίες [...] αντιβαίνει ευθέως στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, στον βαθμό που καθιστά αδύνατη την παροχή, στο εν λόγω κράτος μέλος, υπηρεσιών από επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη».

35. Περαιτέρω, υπό το πρίσμα της ενιαίας αγοράς και για την επίτευξη των σκοπών της, το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύει, επίσης, την εφαρμογή οποιασδήποτε εθνικής ρυθμίσεως που έχει ως αποτέλεσμα η παροχή υπηρεσιών μεταξύ κρατών μελών να καθίσταται δυσκολότερη απ' ό,τι η παροχή υπηρεσιών που πραγματοποιείται αποκλειστικώς στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους¹⁷.

36. Η προπαρατεθείσα νομολογία του Δικαστηρίου περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών αποτυπώνεται πλέον στην οδηγία για τις υπηρεσίες, με το άρθρο 16 της οποίας ο νομοθέτης της Ένωσης προέβη σε «κωδικοποίηση» των απαιτήσεων τις οποίες δεν μπορούν τα κράτη μέλη να θέτουν σε παρόχους εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη ως προϋπόθεση για την πρόσβασή τους σε ορισμένη δραστηριότητα υπηρεσιών ή για την άσκησή της στο έδαφός τους. Συγκεκριμένα, το άρθρο 16, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας περιλαμβάνει ενδεικτικό κατάλογο τέτοιων απαιτήσεων οι οποίες απετέλεσαν ήδη κατά το παρελθόν αντικείμενο εξετάσεως από το Δικαστήριο με διάφορες αποφάσεις του.

37. Στο άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι «τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντας οποιαδήποτε από τις ακόλουθες απαιτήσεις: α) την υποχρέωση για τον πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους».

16 — C-279/00, EU:C:2002:89, σκέψη 17.

17 — Βλ. τις αποφάσεις *Safir* (C-118/96, EU:C:1998:170, σκέψη 23), και *Επιτροπή κατά Δανίας* (C-150/04, EU:C:2007:69, σκέψη 38).

38. Σε αντίθεση προς το άρθρο 14 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, το άρθρο της 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', δεν αναφέρεται στην «υποχρέωση για τον πάροχο να έχει την καταστατική του έδρα στο έδαφός τους», αλλά στην «υποχρέωση για τον πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους». Ωστόσο, εν μέρει λόγω του παραλληλισμού με το άρθρο 14¹⁸, τείνω να εκλάβω την αναφορά του άρθρου 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας για τις υπηρεσίες στην «εγκατάσταση» ως αναφορά που περιλαμβάνει ομοίως την «καταστατική έδρα» στην περίπτωση των νομικών προσώπων¹⁹.

39. Σύμφωνα με το Εγχειρίδιο εφαρμογής της Οδηγίας για τις Υπηρεσίες²⁰ (σημείο 7.1.3.4.), «[τ]ο άρθρο 16 παράγραφος 2 στοιχείο α) αφορά τις απαιτήσεις που υποχρεώνουν τους παρόχους υπηρεσιών από άλλα κράτη μέλη να διαθέτουν εγκατάσταση στο κράτος μέλος στο οποίο επιθυμούν να παρέχουν διασυνοριακές υπηρεσίες. Όπως έχει αποφανθεί το ΔΕΚ, αυτές οι απαιτήσεις αναιρούν το δικαίωμα διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών που κατοχυρώνεται στο [άρθρο 56 ΣΛΕΕ], επειδή καθιστούν αδύνατη τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών υποχρεώνοντας τον πάροχο να διατηρεί σταθερή υποδομή στο κράτος μέλος [προορισμού]».

40. Πράγματι, το άρθρο 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες έχει εφαρμογή μόνο στους παρόχους υπηρεσιών οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη και επιθυμούν να παράσχουν τις υπηρεσίες τους στο κράτος μέλος προορισμού. Εάν το τελευταίο τους υποχρεώνει να εγκατασταθούν σε αυτό προκειμένου να παράσχουν τις υπηρεσίες τους, τότε δεν αναγνωρίζει το ίδιο το δικαίωμα παροχής υπηρεσιών σε κράτος μέλος από παρόχους που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο²¹. Φρονώ ότι δεν πρόκειται απλώς για αναφορά στην υποχρέωση αποκτήσεως καταστατικής έδρας στο κράτος όπου παρέχονται οι υπηρεσίες, αλλά πράγματι για μία εκ των περιπτώσεων που περιλαμβάνονται στο άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας για τις υπηρεσίες, στον βαθμό που μπορεί να γίνει δεκτό ότι η σχετική απαίτηση συνιστά ένα από τα στοιχεία της «σταθερής εγκαταστάσεως» στην οποία αναφέρεται το άρθρο 4, παράγραφος 5, της εν λόγω οδηγίας προκειμένου να ορίσει την εγκατάσταση²². Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας²³, «προκειμένου περί της υποχρεώσεως [...] να διαθέτει μόνιμη έδρα σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο, πρέπει να τονιστεί ότι, αν η υποχρέωση λήψεως αδείας συνιστά περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η υποχρέωση μόνιμης εγκατάστασης αποτελεί στην πραγματικότητα, αυτή καθ' εαυτήν, άρνηση της εν

18 — Όπως επισημαίνει ο Cornils, υφίσταται παραλληλισμός στον βαθμό που το ρυθμιστικό περιεχόμενο των άρθρων 14 και 15 της οδηγίας για τις υπηρεσίες —τουλάχιστον των απαιτήσεων «που απαγορεύονται» ή «που πρέπει να αξιολογηθούν» στα εν λόγω άρθρα οι οποίες δεν αφορούν ειδικώς την ελευθερία εγκαταστάσεως, μεταξύ των οποίων ο εν λόγω συγγραφέας συγκαταλέγει τις απαιτήσεις περί εθνικότητας και τόπου έδρας του άρθρου 14, παράγραφος 1— καταλαμβάνει τους παρόχους τόσο εάν είναι εγκατεστημένοι στο κράτος μέλος όσο και αν παρέχουν προσωρινώς υπηρεσίες σε αυτό. Ακριβώς για τον λόγο αυτό το άρθρο 14 χρησιμοποιεί τη φράση «δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους» και όχι «δεν εξαρτούν την εγκατάσταση στο έδαφός τους». Όπως τονίζει ο εν λόγω συγγραφέας, οι απαιτήσεις που απαγορεύεται να επιβάλλουν τα κράτη μέλη να επιβάλλουν όσον αφορά τους παρόχους υπηρεσιών οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε αυτά δεν μπορούν να επιβάλλονται ούτε στους παρόχους υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται σε αυτά, αλλά είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη [Cornils, M.: «Artikel 9 — Genehmigungsregelungen», Schlachter και Ohler (εκδ.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie*, Nomos, Baden-Baden, 2008, σ. 173, παράγραφος 11, και «Artikel 14 — Unzulässige Anforderungen», ό.π., σ. 239, παράγραφος 2].

19 — Βλ. επίσης Schmidt-Kessel, M.: «Artikel 16 — Dienstleistungsfreiheit», Schlachter και Ohler (εκδ.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie*, Nomos, Baden-Baden, 2008, σ. 274, παράγραφοι 45 και 48, ο οποίος, κατά την ερμηνεία του άρθρου 16, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, στοιχείο α', της οδηγίας για τις υπηρεσίες, ταυτίζει, στην περίπτωση των νομικών προσώπων, το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένα (niedergelassen) με τον τόπο στον οποίον έχουν την καταστατική τους έδρα (Satzungssitz). Με τον ίδιο τρόπο το αντιλήφθηκε και ο Ισπανός νομοθέτης κατά την κατάρτιση του νόμου 17/2009, για την ελεύθερη πρόσβαση στις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών και την άσκησή τους (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), της 23ης Νοεμβρίου (BOE αριθ. 283, της 24ης Νοεμβρίου 2009), με τον οποίο μεταφέρθηκε στο ισπανικό δίκαιο η οδηγία για τις υπηρεσίες (βλ., ιδίως, το άρθρο 5, σε συνδυασμό με το άρθρο 12, παράγραφος 3, του εν λόγω νόμου).

20 — Το Εγχειρίδιο εφαρμογής της Οδηγίας για τις Υπηρεσίες που εξέδωσε η Επιτροπή (το ελληνικό κείμενο είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_el.pdf) δεν αποτελεί πράξη νομικώς δεσμευτική, μπορεί όμως να συμβάλει στην ερμηνεία των διατάξεων της εν λόγω οδηγίας.

21 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις Parodi (C-222/95, EU:C:1997:345, σκέψη 31): Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-493/99, EU:C:2001:578, σκέψη 19): Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-279/00, EU:C:2002:89, σκέψη 17), και Fidium Finanz (C-452/04, EU:C:2006:631, σκέψη 46).

22 — Βλ. την απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-334/94, EU:C:1996:90, σκέψη 19), με την οποία η έννοια «καταστατική έδρα» ταυτίζεται με την έννοια «κύρια εγκατάσταση».

23 — C-439/99, EU:C:2002:14, σκέψη 30.

λόγω ελευθερίας. Η υποχρέωση αυτή έχει ως συνέπεια να αφαιρεί κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα από το άρθρο [56 ΣΛΕΕ], το οποίο αποσκοπεί ακριβώς στην κατάργηση των περιορισμών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εκ μέρους προσώπων που δεν είναι εγκατεστημένα στο κράτος όπου πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία»²⁴.

41. Συνεπώς, η ιταλική νομοθεσία θεσπίζει μια καταφανώς εισάγουσα διακρίσεις απαίτηση, η οποία περιλαμβάνεται στις απαιτήσεις που απαγορεύονται ρητώς από το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες, στο μέτρο που εμποδίζει εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη να παράσχουν υπηρεσίες πιστοποιήσεως στην Ιταλία, εκτός και αν μεταφέρουν την καταστατική τους έδρα στην εν λόγω χώρα. Κατόπιν τούτου, μένει να εξεταστεί εάν οι λόγοι τους οποίους επικαλείται η Ιταλική Κυβέρνηση προς δικαιολόγηση του επίμαχου μέτρου μπορούν να γίνουν δεκτοί.

4. Επί της ενδεχόμενης δικαιολογήσεως του επίμαχου μέτρου

42. Η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει σειρά λόγων που, κατά την κρίση της, δικαιολογούν το επίμαχο μέτρο. Συγκεκριμένα, όπως επισημαίνει, «η ορθή λειτουργία και η αποτελεσματικότητα του ενιαίου συστήματος πιστοποιήσεως προϋποθέτει συνεχή εποπτεία [...] που ασκείται διά των εκτεταμένων εξουσιών ελέγχου και επιβολής προστίμων [...]». Αυτό το σύστημα ελέγχων είναι απαραίτητο για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, αποτελεί επιτακτικό λόγο ικανό να δικαιολογήσει τον περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών, διότι εντάσσεται στο πλαίσιο της προστασίας των αποδεκτών των υπηρεσιών [...], όπως η εγγύηση περί ανυπαρξίας εμπορικών ή οικονομικών συμφερόντων που μπορούν να οδηγήσουν σε μεροληπτικές ή εισάγουσες διακρίσεις συμπεριφορές από την πλευρά των SOA. Οι εν λόγω έλεγχοι δεν αφορούν μόνον τη μετοχική σύνθεση και τη διοικητική διάρθρωση της εταιρίας, αλλά και τους διευθύνοντες και εργαζομένους της, οι οποίοι, βάσει του ιταλικού νόμου, πρέπει να παρέχουν, σε ατομικό επίπεδο, εγγυήσεις αμεροληψίας [...], να μην έχουν συμμετοχή σε επιχειρήσεις που εκτελούν δημόσια ή ιδιωτικά έργα και, σε κάθε περίπτωση, να μην βρίσκονται σε κατάσταση που μπορεί να οδηγήσει σε σύγκρουση συμφερόντων» (σημεία 37 έως 39 των παρατηρήσεων της Ιταλικής Κυβερνήσεως).

43. Η Ιταλική Κυβέρνηση ανέφερε περαιτέρω ότι «όχι μόνον οι ουσιαστικοί κανόνες που διέπουν τη δραστηριότητα των SOA, αλλά και η αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου ανταποκρίνονται σε προφανείς επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος: την προστασία των αποδεκτών των υπηρεσιών, αναγνωρισθείσα ήδη από το Δικαστήριο, και, ασφαλώς, την προστασία της δημοσίας τάξεως και της δημοσίας ασφαλείας» (σημείο 44). Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η αποτελεσματικότητα της εν λόγω εποπτείας εξαρτάται από την εγγύτητα μεταξύ ελεγκτή και ελεγχόμενου, καθώς επίσης από τη δυνατότητα χρήσεως των μέσων εξαναγκασμού που διαθέτει το κράτος.

44. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι, στον βαθμό που οι διοικητικές αρχές αποτελούν τους έμμεσους αποδέκτες της δραστηριότητας των SOA, ο έλεγχος της δραστηριότητάς τους, υπό τους εκτεθέντες στο προηγούμενο σημείο όρους, μετατρέπεται επίσης σε ζήτημα δημοσίας τάξεως.

24 — Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα S. Alber της 4ης Οκτωβρίου 2001 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-279/00, EU:C:2001:516, σημείο 30), όπου, σε σχέση με την υποχρέωση διατηρήσεως καταστατικής έδρας ή υποκαταστήματος στο ιταλικό έδαφος, για να μπορεί η εταιρία να ασκεί τη δραστηριότητα της διαθέσεως εργατικού δυναμικού για προσωρινή απασχόληση, σημείωσε ότι, «ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για την έδρα ή για υποκατάστημα, η υποχρέωση αυτή αφορά εν πάση περιπτώσει μόνιμη εγκατάσταση [...]». Η απαίτηση μόνιμης εγκαταστάσεως για την ανάληψη οικονομικής δραστηριότητας εντός κράτους μέλους αναιρεί την πρακτική αποτελεσματικότητα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η οποία σκοπεί στην άρση των περιορισμών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για τα πρόσωπα τα οποία δεν είναι εγκατεστημένα στο κράτος μέλος στο οποίο παρέχουν τις υπηρεσίες».

45. Σε τελική ανάλυση, η απειλή, σύμφωνα με την Ιταλική Κυβέρνηση, κατά της δημοσίας ασφαλείας και της δημοσίας τάξεως απορρέει από τη φύση των καθηκόντων που ασκούν οι SOA: η εγγύηση ανεξαρτησίας των εν λόγω επιχειρήσεων σε σχέση με τα ιδιωτικά συμφέροντα των πελατών τους, καθώς επίσης η εγγύηση περί του ότι οι SOA δεν διατηρούν δεσμούς με τον κόσμο του εγκλήματος —εγγυήσεις που αμφότερες έχουν ιδιαίτερη σημασία υπό το πρίσμα της προστασίας των αποδεκτών (έμμεσων και άμεσων) των υπηρεσιών—, χρήζουν αυστηρών ελέγχων. Κατά την κρίση της Ιταλικής Κυβερνήσεως, η αποτελεσματικότητα των ελέγχων αυτών δεν μπορεί να διασφαλισθεί εάν οι SOA δεν έχουν την καταστατική τους έδρα στην Ιταλία.

46. Το άρθρο 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες απαριθμεί, πράγματι, στις παραγράφους του 1 και 3, σειρά λόγων οι οποίοι μπορούν, υπό συγκεκριμένες περιστάσεις, να δικαιολογήσουν τα μέτρα που θεσπίζει κράτος μέλος περιορίζοντας την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών από πάροχο εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος. Μεταξύ των λόγων αυτών περιλαμβάνονται η δημόσια τάξη και η δημόσια ασφάλεια.

47. Υπό την έννοια αυτή, πρέπει καταρχάς να υπομνησθεί η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (διαμορφωθείσα στο πλαίσιο του πρωτογενούς δικαίου) σύμφωνα με την οποία μέτρο καταφανώς εισάγον διακρίσεις —όπως το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση, το οποίο αφορά τον τόπο στον οποίο πρέπει να έχει την καταστατική του έδρα το νομικό πρόσωπο που παρέχει τις υπηρεσίες— είναι συμβατό προς το δίκαιο της Ένωσης μόνον εάν μπορεί να δικαιολογηθεί για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας²⁵.

48. Εκτιμώ ότι —όπως άλλωστε το επιβεβαιώνει και το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες— η διάταξη του άρθρου 16, παράγραφοι 1, τρίτο εδάφιο, και 3, της εν λόγω οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την ίδια έννοια. Πρέπει, συνεπώς, να εξεταστεί ενδεχόμενη δικαιολόγηση του επίμαχου στην υπό κρίση υπόθεση εισάγοντος διακρίσεις μέτρου (που απαγορεύεται ρητώς από το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας για τις υπηρεσίες) υπό το πρίσμα των λόγων δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας τους οποίους προέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις της και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

49. Ωστόσο, όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο μεταξύ άλλων με την απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας²⁶ και όπως υπενθύμισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφυγή στη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια (έννοιες που αμφότερες έχουν αποτελέσει αντικείμενο περιοριστικής ερμηνείας) ως λόγο δικαιολόγησης προϋποθέτει την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας²⁷.

50. Κατά συνέπεια, η δικαιολόγηση μέτρου όπως το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση, το οποίο εμποδίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών διά της προσφυγής σε απαίτηση εισάγουσα διακρίσεις, για λόγους δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας προϋποθέτει, πρώτον, τον προσδιορισμό του θεμελιώδους συμφέροντος της ιταλικής κοινωνίας που επιδιώκεται να διασφαλισθεί διά του εισάγοντος διακρίσεις μέτρου και την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής κατά του εν λόγω συμφέροντος σε περίπτωση μη εφαρμογής του μέτρου αυτού.

25 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις *Bond van Adverteerders* (352/85, EU:C:1988:196, σκέψεις 31 και 32)· *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda* (C-288/89, EU:C:1991:323, σκέψη 11)· *Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών* (C-353/89, EU:C:1991:325, σκέψη 15)· *Federación de Distribuidores Cinematográficos* (C-17/92, EU:C:1993:172, σκέψεις 15 επ.)· *Ciola* (C-224/97, EU:1999:212, σκέψεις 13 επ.)· *Επιτροπή κατά Ισπανίας* (C-153/08, EU:C:2009:618, σκέψη 37), και *Blanco και Fabretti* (C-344/13 και C-367/13, EU:C:2014:2311, σκέψη 38).

26 — C-114/97, EU:C:1998:519, σκέψη 46.

27 — Ως προς το τι θεωρείται «θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας», βλ., παραδείγματος χάριν, τις αποφάσεις *Van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, σκέψη 17) (συμμετοχή σε ομάδα ή οργάνωση που αποτελεί κίνδυνο για την ασφάλεια και τη δημόσια τάξη) και *Calfa* (C-348/96, EU:C:1999:6, σκέψη 22) (χρήση ναρκωτικών). Βλ. επίσης την αιτιολογική σκέψη 41 της οδηγίας για τις υπηρεσίες: «Η έννοια της “δημόσιας τάξης”, όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο, καλύπτει την προστασία από πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή που θίγει ένα ή περισσότερα συμφέροντα της κοινωνίας και μπορεί να περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, θέματα σχετιζόμενα με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την προστασία των ανηλίκων και των ευάλωτων ενηλίκων και των συνθηκών διαβίωσης των ζώων. Παρομοίως, η έννοια της δημόσιας ασφαλείας περιλαμβάνει και θέματα δημόσιας προστασίας».

51. Στην υπό κρίση υπόθεση η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται ως θεμελιώδες συμφέρον, για τη διασφάλιση του οποίου επιβάλλεται στις εταιρίες που παρέχουν υπηρεσίες πιστοποίησης στην Ιταλία η υποχρέωση να έχουν την καταστατική τους έδρα στην εν λόγω χώρα, την απαραίτητη προστασία των αποδεκτών των SOA, τόσο των άμεσων αποδεκτών, ήτοι των επιχειρήσεων που αιτούνται την πιστοποίηση προκειμένου να μπορέσουν να μετάσχουν σε συμβάσεις δημοσίων έργων σύμφωνα με τους όρους της ιταλικής νομοθεσίας, όσο και των έμμεσων αποδεκτών, ήτοι των αναθετουσών αρχών.

52. Ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι κράτος μέλος, κάνοντας χρήση του περιθωρίου που του αναγνωρίζεται να καθορίζει, σύμφωνα με τις εθνικές του ανάγκες, τις απαιτήσεις δημοσίας τάξεως²⁸, δύναται να θεωρήσει την προστασία των αποδεκτών των υπηρεσιών πιστοποίησης ως θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας του που του επιτρέπει να επικαλεστεί τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια ασφάλεια ως δικαιολογητικό λόγο, το γεγονός αυτό δεν αρκεί, αφ' εαυτού, προκειμένου να εκτιμηθεί η ύπαρξη λόγου δημοσίας τάξεως. Πράγματι, πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να συντρέχει επίσης το δεύτερο στοιχείο που επιτάσσει η νομολογία, ήτοι πραγματική και σοβαρή απειλή κατά του εν λόγω συμφέροντος σε περίπτωση μη εφαρμογής του επίμαχου μέτρου (κατά τους όρους της αιτιολογικής σκέψης 41 της οδηγίας για τις υπηρεσίες, «πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή» που θίγει το εν λόγω συμφέρον).

53. Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η ορθή λειτουργία του ενιαίου συστήματος πιστοποίησης προϋποθέτει συνεχή εποπτεία, ούτως ώστε να προστατευθούν τα συμφέροντα των αποδεκτών των υπηρεσιών, εποπτεία που πραγματοποιείται με ελέγχους και κυρώσεις, η αποτελεσματικότητα των οποίων μπορεί να διασφαλισθεί μόνον εάν οι SOA έχουν την καταστατική τους έδρα στην Ιταλία.

54. Κατά τη γνώμη μου, δεν μπορεί να γίνει δεκτό, υπό της περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως, ότι η προστασία των αποδεκτών των υπηρεσιών πιστοποίησης τίθεται υπό πραγματική και σοβαρή απειλή για τον λόγο ότι θα καθίστατο αδύνατο για τις ιταλικές αρχές, σε περίπτωση που η καταστατική έδρα των SOA βρισκόταν σε άλλο κράτος μέλος, να προβούν σε αποτελεσματικό έλεγχο των δραστηριοτήτων των εν λόγω επιχειρήσεων και της ανεξαρτησίας τους σε σχέση με τα ιδιωτικά συμφέροντα των πελατών τους.

55. Πράγματι, μπορούν να διενεργηθούν έλεγχοι και να επιβληθούν κυρώσεις σε οποιαδήποτε επιχείρηση εγκατεστημένη ή παρέχουσα υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος, ανεξαρτήτως του τόπου όπου βρίσκεται η καταστατική της έδρα²⁹. Ακριβώς για τον λόγο αυτό, η οδηγία για τις υπηρεσίες περιλαμβάνει στα άρθρα 28 επ. διατάξεις σε θέματα διοικητικής συνεργασίας και αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ κρατών μελών, με σκοπό να εξασφαλίζεται η εποπτεία των παρόχων και των υπηρεσιών τους, όπως τόνισε τόσο η Επιτροπή όσο και η Σουηδική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Οι εν λόγω διατάξεις προβλέπουν τη δυνατότητα υποβολής αιτήσεων μεταξύ κρατών μελών για τη διενέργεια ελέγχων, επιθεωρήσεων και ερευνών (άρθρο 28, παράγραφος 3, της οδηγίας για τις υπηρεσίες).

56. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει επίσης, κατά την κρίση μου, ότι, εν πάση περιπτώσει, το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση μέτρο δεν είναι αναγκαίο για την εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού, δεδομένου ότι, όπως τόνισε και η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υφίστανται μέσα λιγότερο περιοριστικά για την επίτευξή του, ορισμένα εκ των οποίων προβλέπονται ρητώς στην οδηγία για τις υπηρεσίες, αυτή καθ' εαυτήν.

57. Επομένως, βάσει όλων των ανωτέρω φρονώ ότι δεν υφίστανται λόγοι δημοσίας τάξεως και δημοσίας ασφαλείας ικανοί να δικαιολογήσουν μέτρο όπως το επίμαχο στη υπό κρίση υπόθεση, το οποίο υποχρεώνει τις SOA να «έχουν την καταστατική τους έδρα στην [Ιταλική] Δημοκρατία».

28 — Βλ. την απόφαση Rutili (36/75, EU:C:1975:137, σκέψη 26).

29 — Βλ., κατ' αναλογία, την απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-114/97, EU:C:1998:519, σκέψη 47).

58. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 16 της οδηγίας για τις υπηρεσίες έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική διάταξη όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία υποχρεώνει τις εταιρίες που επιθυμούν να παράσχουν υπηρεσίες πιστοποίησης να έχουν την καταστατική τους έδρα στο έδαφος του κράτους μέλους προορισμού.

V – Συμπέρασμα

59. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Consiglio di Stato ως εξής:

- «1) Το άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική διάταξη όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία υποχρεώνει τις εταιρίες που επιθυμούν να παράσχουν υπηρεσίες πιστοποίησης να έχουν την καταστατική τους έδρα στο έδαφος του κράτους μέλους προορισμού.
- 2) Οι ασκούμενες από τις “εταιρίες-οργανισμούς πιστοποίησης” (SOA) δραστηριότητες δεν συνιστούν άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας.»