ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA της 22ης Οκτωβρίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την προσφυγή που άσκησε, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, επιφυλάσσοντας, μέσω διαφόρων εθνικών ή περιφερειακών ρυθμίσεων, αποκλειστικά στους ιταλούς υπηκόους τη δυνατότητα αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων με δημόσιους πόρους, καθώς και τη δυνατότητα λήψεως ευνοϊκών εγγείων πιστώσεων, εισήγαγε και διατήρησε στη νομοθεσία της δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας ικανή να παρεμβάλλει εμπόδια στο δικαίωμα εγκαταστάσεως, στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, παραβαίνοντας έτσι τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ καθώς και το άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 [1].

2. Αφορμή για τη γένεση της διαφοράς αυτής αποτέλεσε η προς την Επιτροπή καταγγελία ενός βέλγου υπηκόου ο οποίος κατοικούσε κοντά στην Μπολόνια, όπου και ασκούσε την επαγγελματική του δραστηριότητα (όπως φαίνεται ως ανεξάρτητος επαγγελματίας), του οποίου η αίτηση χορηγήσεως χαμηλότοκου στεγαστικού δανείου για την αγορά διαμερίσματος στην περιφέρεια όπου κατοικούσε είχε απορριφθεί για το λόγο ότι δεν είχε την ιταλική ιθαγένεια.

3. Κατόπιν της καταγγελίας αυτής, η Επιτροπή, αφού ανέλυσε τη σχετική ιταλική νομοθεσία, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι έπρεπε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης.

4. Προσπαθώντας να αποφύγει την κατ' αυτής άσκηση προσφυγής, η ιταλική κυβέρνηση απηύθυνε στις περιφέρειες και στους αρμόδιους για την ανέγερση κατοικιών εθνικούς φορείς εγκύκλιο με την οποία, αφού αναγνώρισε ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις εισήγαν όντως δυσμενή διάκριση μεταξύ ιταλών και μη ιταλών υπηκόων από την άποψη της δυνατότητας αποκτήσεως, μισθώσεως των κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το κράτος κατοικιών, θεώρησε ότι οι εθνικές διατάξεις — καίτοι εξακολουθούν να ισχύουν και να εφαρμόζονται στους υπηκόους τρίτων χωρών — πρέπει να ερμηνεύονται σε συνδυασμό με τους απευθείας εφαρμοζόμενους κοινοτικούς κανόνες, κατά τρόπο ώστε οι υπήκοοι άλλων κρατών μελών οι οποίοι ασκούν την κύρια επαγγελματική τους δραστηριότητα στην Ιταλία και (ή) κατοικούν εκεί πρέπει να εξομοιωθούν προς τους ιταλούς υπηκόους όσον αφορά την παραχώρηση κατοικιών κατασκευασμένων με πρωτοβουλία του δημόσιου τομέα και τη δυνατότητα απολαβής των πλεονεκτημάτων που συνδέονται με τις κρατικές ενισχύσεις όσον αφορά την απόκτηση στέγης.

5. Κατά την έγγραφη διαδικασία, οι ισχυρισμοί των διαδίκων, των οποίων τα επιχειρήματα συνοψίζονται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, περιστράφηκαν κυρίως γύρω από δύο ζητήματα:

6. Α — Το ζήτημα αν είναι δυνατό να τεθεί τέρμα στην επισημανθείσα παράβαση μέσω ερμηνευτικής εγκυκλίου.

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33.

7. Β — Το ζήτημα αν, στον εν λόγω τομέα, εφαρμόζεται η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως (ή της απαγορεύσεως των διακρίσεων) όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 52 της Συνθήκης) και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 59 της Συνθήκης).

8. Όσον αφορά τους μισθωτούς, η ιταλική κυβέρνηση δέχτηκε, κατά την έγγραφη διαδικασία, ότι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων ισχύει πλήρως ως προς αυτούς και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο αναγνώρισε ότι η ιταλική νομοθεσία δεν είναι, ως προς αυτούς, σύμφωνη προς τις διατάξεις του άρθρου 48 της Συνθήκης και του άρθρου 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68.

9. Εντούτοις, η Επιτροπή δήλωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, με προεδρικό διάταγμα της 15ης Μαΐου 1987, η Ιταλία εξομοίωσε με τους ιταλούς υπηκόους τους μισθωτούς που ήταν υπήκοοι άλλων κρατών μελών και κατοικούσαν στην Ιταλία, θέτοντας έτσι τέρμα, ως προς αυτούς, στην προβαλλόμενη παράβαση. Η Επιτροπή παραιτήθηκε ενός μέρους των αιτιάσεών της όσον αφορά τους εργαζομένους αυτούς, θεωρώντας, κατά συνέπεια, ότι η προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 48 της Συνθήκης και του άρθρου 9, παράγραφος 1, του κανονισμού 1612/68 είχε παύσει να υφίσταται.

10. Επομένως, απομένουν τα δυό άλλα ζητήματα που αναφέρθηκαν στα σημεία Α και Β.

Α — Η δυνατότητα να τεθεί τέρμα στην παράβαση μέσω εγκυκλίου

11. Επί του ζητήματος αυτού, μπορούν να λεχθούν, συνοπτικώς, τα εξής:

1) όπως τόνισε η Επιτροπή και το δέχτηκε σιωπηρώς η ιταλική κυβέρνηση με την απάντησή της στη συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη, το κείμενο της εγκυκλίου είναι διφορούμενο και ανεπαρκές, πράγμα που δεν επιτρέπει τη διασαφήνιση — καίτοι αυτός ήταν ο στόχος του — της έννοιας και του πεδίου εφαρμογής του ισχύοντος κοινοτικού δικαίου με όλες τις σχετικές του απαιτήσεις·

2) ανεξάρτητα από το γεγονός αυτό, η υπουργική εγκύκλιος αποτελεί διοικητικής φύσεως έγγραφο το οποίο δεν έτυχε της δέουσας δημοσιεύσεως και δη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, οπότε δεν είναι δυνατόν, καίτοι μπορεί να έχει δεσμευτική ισχύ στο πλαίσιο της δημοσίας διοικήσεως όπου εφαρμόζεται η ιεραρχική εξουσία του συντάκτη της, ούτε να υπερισχύει της νομοθετικής εξουσίας που έχουν οι περιφέρειες ούτε να δεσμεύει τις υπηρεσίες που δεν εξαρτώνται ιεραρχικώς από την κεντρική διοίκηση·

3) κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου[2], « η διατήρηση, στη νομοθεσία κράτους μέλους, μιας αντίθετης προς τη Συνθήκη, διατάξεως δημιουργεί μια διφορούμενη πραγματική κατάσταση καθώς τα οικεία υποκείμενα δικαίου εξακολουθούν να βρίσκονται σε κατάσταση αβεβαιότητας σχετικά με τις δυνατότητες που τους επιφυλάσσονταν όσον αφορά την επίκληση του κοινοτικού δικαίου ». Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε[3] ότι « το ασυμβίβαστο της εθνικής νομοθεσίας με τις διατάξεις της Συνθήκης, ακόμα και με αυτές που εφαρμόζονται απευθείας, δεν μπορεί να αρθεί οριστικά παρά μόνο με εσωτερικές διατάξεις αναγκαστικού χαρακτήρα που έχουν την ίδια τυπική ισχύ με τις διατάξεις που πρέπει να τροποποιηθούν. Όπως έχει δεχτεί το Δικαστήριο, κατά πάγια νομολογία σχετικά με την εκτέλεση των οδη-

2 — Απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1979 στην υπόθεση 159/78, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Rec. 1979, σ. 3247, ιδίως σ. 3264, σκέψη 22.

3 — Βλέπε τελευταία την απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1986 στην υπόθεση 168/85, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, Συλλογή 1986, σ. 2945, σκέψεις 13 και 14.

γιών από τα κράτη μέλη, απλή διοικητική πρακτική που από τη φύση της μπορεί να τροποποιηθεί κατά βούληση από τη διοίκηση και που στερείται της προσήκουσας δημοσιότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τη Συνθήκη »·

4) στην υπό κρίση περίπτωση, η αβεβαιότητα των νομικών καταστάσεων που θα προέκυπταν από την ενδεχόμενη ύπαρξη ασυμβίβαστων με τη Συνθήκη διατάξεων επιδεινώνεται από το γεγονός ότι υφίστανται διάφοροι εθνικοί και περιφερειακοί νόμοι· εξάλλου, η έλλειψη της δέουσας νομικής αποτελεσματικότητας της εγκυκλίου επιβεβαιώθηκε, όπως σημείωσε η Επιτροπή, με την έκδοση από την περιφέρεια της Βενετίας, λίγους μήνες μετά την κυκλοφορία της εγκυκλίου, ενός νέου, εισάγοντος δυσμενείς διακρίσεις, νόμου.

12. Επομένως, σε περίπτωση που θα συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι ιταλικοί νόμοι είναι ασυμβίβαστοι προς το κοινοτικό δίκαιο, δεν τίθεται θέμα διερευνήσεως του ζητήματος αν η εγκύκλιος, ύστερα από την αναδιατύπωση και διασαφήνιση του περιεχομένου της, αποτελεί, με την επιφύλαξη της επίσημης δημοσιεύσεώς της, κατάλληλο μέσο για τα τεθεί « προσωρινώς » — όπως φαίνεται να υπολαμβάνει η Επιτροπή — τέρμα στην παράβαση, εν αναμονή θεσπίσεως νομοθεσίας σύμφωνης προς τη Συνθήκη.

13. Ομοίως, δεν τίθεται θέμα καθιερώσεως διακρίσεως — όπως προτείνει η ιταλική κυβέρνηση — μεταξύ των διατάξεων που έχουν « περιεχόμενο ριζικώς αντίθετο προς αρχή ή κανόνα του κοινοτικού δικαίου » και των λοιπών διατάξεων, διάκριση της οποίας δύσκολα γίνεται αντιληπτό το νόημα, κυρίως εφόσον πρόκειται για ενδεχόμενες παραβιάσεις της θεσπισμένης, γενικώς, με το άρθρο 7 της Συνθήκης αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

14. Επομένως, αφού ρυθμίστηκε το ζήτημα της εγκυκλίου, επιβάλλεται να αναλυθεί αν, και, ενδεχομένως, σε ποια έκταση, η αποτελούσα το αντικείμενο της προσφυγής ιταλική νομοθεσία συνιστά παράβαση των κοινοτικών κανόνων σχετικά με το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, δηλαδή των άρθρων 52 και 59 της Συνθήκης.

Β — Η προβαλλόμενη παράβαση των άρθρων 52 και 59 της Συνθήκης

15. *α)* Ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή προσανατόλισε την επιχειρηματολογία κατά τη διάρκεια της έγγραφης διαδικασίας, ειδικότερα με το υπόμνημα της απαντήσεως (σημείο 9), έδωσε την εντύπωση ότι επιδιώκει να στρέψει την προσφυγή, όχι μόνο κατά της περιλαμβανόμενης στις επίδικες ιταλικές διατάξεις προϋποθέσεως της ιταλικής ιθαγενείας, αλλά και κατά των προϋποθέσεων κατοικίας ή κύριας δραστηριότητας που επιβάλλονται επίσης με τις οικείες διατάξεις (ιδίως το προεδρικό διάταγμα 1035 της 30ής Δεκεμβρίου 1972 [4]) για την πρόσβαση στα πλεονεκτήματα που συνδέονται με την απόκτηση ή μίσθωση κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το δημόσιο κατοικιών, εφόσον οι προϋποθέσεις αυτές είναι δυνατό να θεωρηθούν ότι εισάγουν έμμεση δυσμενή διάκριση.

16. Εντούτοις, δεδομένου ότι τα αιτήματα της προσφυγής περιορίζονται τυπικώς στην επιβαλλόμενη με την ιταλική νομοθεσία ρητή προϋπόθεση της ιταλικής ιθαγενείας, δεν είναι, επομένως, δυνατό να επιτραπεί διεύρυνση του αντικειμένου της προσφυγής.

17. Νομίζω, όμως, ότι από τη συζήτηση η οποία ξεκίνησε κατά τρόπο απροσδόκητο, με αφορμή το περιεχόμενο της εγκυκλίου των ιταλικών αρχών, δημιουργήθηκε μια συγκεχυμένη κατάσταση· εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή διευκρίνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζή-

4 — GURI αριθ. 58 της 3.3.1973, σ. 1331.

τηση ότι η προσφυγή της στρεφόταν μόνο κατά της ρητής προϋποθέσεως της ιταλικής ιθαγενείας, η οποία σαφώς συνιστά δυσμενή διάκριση, αντίθετη προς το άρθρο 7 της Συνθήκης.

18. *β)* Πράγματι, το άρθρο 7 απαγορεύει, με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων, « κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας », « *εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσης συνθήκης* » (η υπογράμμιση είναι δική μου).

19. Επομένως, επιβάλλεται να τεθεί το ερώτημα αν, και ενδεχομένως σε ποιά έκταση, αυτή η σχετική με την ιθαγένεια προϋπόθεση μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο στην πραγματοποίηση των στόχων των άρθρων 52 και 59 της Συνθήκης όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, συνιστώντας, κατά συνέπεια, απαγορευόμενη δυσμενή διάκριση.

20. Με τις αποφάσεις στις υποθέσεις Reyners [5] και Van Binsbergen [6] επιλύθηκε οριστικά το πρόβλημα της δυνατότητας απευθείας εφαρμογής των άρθρων 52 και 59 της Συνθήκης μετά τη λήξη της προβλεπόμενης στη Συνθήκη μεταβατικής περιόδου.

21. Έτσι, όσον αφορά τον καθορισμό της εκτάσεως αυτού του άμεσου αποτελέσματος, το Δικαστήριο προέβη στη διάκριση μεταξύ της εξαλείψεως των εμποδίων στην ελευθερία εγκαταστάσεως και των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αφενός, και της θεσπίσεως μέτρων αποσκοπούντων στο να ευνοείται η πραγματική άσκηση των ελευθεριών αυτών, αφετέρου.

22. Ως προς το πρώτο, το Δικαστήριο έχει κρίνει:

α) « ορίζοντας για μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου την πραγματοποίηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως, το άρθρο 52 επιβάλλει... υποχρέωση ως προς συγκεκριμένο αποτέλεσμα, της οποίας η εκπλήρωση έπρεπε να διευκολύνεται, και όχι να εξαρτάται από την εφαρμογή ενός προγράμματος βαθμιαίων μέτρων » (Reyners, σκέψη 26), από το χρονικό δε αυτό σημείο, οι προβλεπόμενες στο σχετικό με το δικαίωμα εγκαταστάσεως κεφάλαιο οδηγίες έχουν, κατ' αυτό τον τρόπο, καταστεί περιττές « όσον αφορά την εφαρμογή του κανόνα της εθνικής μεταχειρίσεως, εφόσον η τελευταία έχει στο εξής καθιερωθεί, με απευθείας αποτέλεσμα, από την ίδια τη Συνθήκη » (σκέψη 30)·

β) « κατ' αυτό τον τρόπο, οι διατάξεις του άρθρου 59, η εφαρμογή του οποίου έπρεπε να γίνει με την έκδοση οδηγιών κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, ισχύουν ανεπιφύλακτα μετά τη λήξη της τελευταίας » (Van Binsbergen, σκέψη 24), πράγμα που συνεπάγεται ειδικότερα « την κατάργηση κάθε διακρίσεως σε βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγενείας του ή του γεγονότος ότι κατοικεί σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό όπου πρέπει να παρέχονται οι υπηρεσίες του » (σκέψη 27).

23. Ως προς το δεύτερο, το Δικαστήριο έχει δεχτεί ότι, όσον αφορά τις προβλεπόμενες απο τη Συνθήκη οδηγίες, εξακολουθεί να απομένει ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής ως προς τα μέτρα που πρέπει να θεσπιστούν στις νομοθεσίες των κρατών μελών προκειμένου να *ευνοηθεί* ή να *διευκολυνθεί* η άσκηση των ελευθεριών αυτών.

24. Παρ' όλ' αυτά, η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των δύο αυτών θεμάτων παραμένει, σε σημαντικό βαθμό, απροσδιόριστη.

5 — Απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974 στην υπόθεση 2/74, Reyners, Rec. 1974, σ. 631.

6 — Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1974 στην υπόθεση 33/74, Van Binsbergen, Rec. 1974, σ. 1299.

25. Στις υποθέσεις Reyners και Van Binsbergen, η διαφορά αφορούσε την ύπαρξη *άμεσων* περιορισμών στην άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, περιορισμών οι οποίοι στηρίζονταν στην ιθαγένεια ή την κατοικία των ενδιαφερομένων.

26. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο κόλασε ορισμένες διακρίσεις λόγω ιθαγένειας σε βάρος ανεξάρτητων επαγγελματιών, ενώ η σχετική αμφισβήτηση αφορούσε όχι μέτρα εμποδίζοντα το δικαίωμα εγκαταστάσεως, αλλ' απλώς κανόνες των οποίων η κατάργηση θα ευνοούσε την άσκηση του δικαιώματος αυτού.

27. Αυτό συνέβη ιδίως με τις αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 1985 (υπόθεση 197/84, Steinhauser [7]) και της 28ης Ιανουαρίου 1986 (υπόθεση 270/83, Επιτροπή κατά Γαλλίας, «προκαταβληθείς φόρος» [8]).

28. Εντούτοις, και στις υποθέσεις αυτές επρόκειτο περί προϋποθέσεων σαφώς συνδεόμενων με την άσκηση των δραστηριοτήτων νοούμενων, όπως έχει δεχτεί το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση Steinhauser (σκέψη 16), «υπό ευρεία έννοια». Εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει, στο πλαίσιο της πρώτης υποθέσεως (Steinhauser, σκέψη 16), ότι «η μίσθωση χώρου για επαγγελματική χρήση είναι επωφελής για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας και επομένως εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 52 της Συνθήκης ΕΟΚ» (η υπογράμμιση είναι δική μου).

29. Ομοίως και στην απόφαση Segers της 10ης Ιουλίου 1986 (υπόθεση 79/85, Συλλογή 1986, σ. 2375), όπου το Δικαστήριο απομακρύνθηκε ίσως κάπως περισσότερο από την άποψη ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μόνο οι συνθήκες που συνδέονται άμεσα με την άσκηση της δραστηριότητας του έχοντος δικαίωμα εγκαταστάσεως και έκρινε, στηριζόμενο ιδίως στο γενικό πρόγραμμα του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 1961 για την άρση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως, ότι «η απαίτηση να τύχει εθνικής μεταχειρίσεως μια εταιρία που έχει συσταθεί σύμφωνα με το δίκαιο άλλου κράτους μέλους συνεπάγεται το δικαίωμα υπαγωγής του προσωπικού της εταιρίας αυτής σε συγκεκριμένο σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως» και ότι η «διάκριση του προσωπικού, όσον αφορά την ασφαλιστική προστασία, περιορίζει έμμεσα την ελευθερία των εταιριών άλλου κράτους μέλους να εγκατασταθούν, μέσω πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών, στο οικείο κράτος μέλος».

30. Αλλά, ήδη με την απόφασή του στην υπόθεση Choquet της 28ης Νοεμβρίου 1978 [9], το Δικαστήριο, αναλύοντας τη δημιουργηθείσα κατάσταση λόγω της υποχρεώσεως που επιβλήθηκε στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι από ενός και πλέον έτους στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και έχουν αλλοδαπή άδεια οδηγήσεως, να αποκτήσουν γερμανική άδεια οδηγήσεως, έχει αναγνωρίσει ότι μια τέτοιου είδους ρύθμιση θα μπορούσε, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να θίξει «την εκ μέρους των εν λόγω προσώπων ελεύθερη άσκηση των δικαιωμάτων που τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης τους διασφαλίζουν όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, την ελευθερία εγκαταστάσεως ή την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών», και ότι, επομένως, η ρύθμιση αυτή θα έπρεπε να θεωρηθεί ως αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο (σκέψη 8).

31. Εντούτοις, με την απόφασή του στην υπόθεση Mutsch της 11ης Ιουλίου 1985 [10], το Δικαστήριο απομακρύνθηκε ακόμα περισσότερο από τις συνδεόμενες με την άσκηση της δραστηριότητας συνθήκες αναγνωρίζοντας σε

7 — Συλλογή 1985, σ. 1819.

8 — Συλλογή 1986, σ. 273.

9 — Υπόθεση 16/78, Rec. 1978, σ. 2293, ιδίως σ. 2303.

10 — Υπόθεση 137/84, Συλλογή 1985, σ. 2681.

εργαζόμενο υπήκοο κράτους μέλους, ο οποίος έχει την κατοικία του σε άλλο κράτος μέλος, « το δικαίωμα να ζητήσει τη διεξαγωγή της εναντίον του ποινικής δίκης σε γλώσσα διαφορετική από τη γλώσσα της διαδικασίας που χρησιμοποιείται συνήθως ενώπιον του οικείου δικαστηρίου αν οι ημεδαποί εργαζόμενοι απολαύουν, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, του δικαιώματος αυτού » (σκέψη 18). Επομένως, το Δικαστήριο έχει ρητώς εισαγάγει τον κανόνα της ίσης μεταχειρίσεως και στη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής του εργαζομένου.

32. Στην περίπτωση αυτή, επρόκειτο για την περίπτωση μισθωτού και το Δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω δυνατότητα ενέπιπτε στην έννοια των « κοινωνικών πλεονεκτημάτων » του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητας [1], κατά το οποίο ο εργαζόμενος υπήκοος άλλου κράτους μέλους πρέπει να απολαύει στη χώρα υποδοχής « των ιδίων κοινωνικών και φορολογικών πλεονεκτημάτων με τους ημεδαπούς εργαζομένους ». Με την έκφραση αυτή, το Δικαστήριο εννοεί, όπως και με την απόφασή του στην υπόθεση Even της 31ης Μαΐου 1978 [11], όλα τα πλεονεκτήματα « τα οποία, ανεξαρτήτως του αν συνδέονται ή όχι με σύμβαση εργασίας, έχουν γενικά αναγνωριστεί στους εργαζομένους που έχουν την ιθαγένεια του κράτους μέλους απασχολήσεως, λόγω κυρίως της αντικειμενικής τους ιδιότητας ως εργαζομένων ή του απλού γεγονότος ότι έχουν την κατοικία τους στο εθνικό έδαφος ».

33. Εντούτοις, η ερμηνεία αυτή ερείδεται επί ρητής διατάξεως κανονισμού θεσπισθέντος για την προώθηση της πραγματοποιήσεως της ελεύθερης κυκλοφορίας των μισθωτών, ενώ δεν υφίσταται αντίστοιχη διάταξη για τους ανεξάρτητους εργαζομένους.

34. Επομένως, μπορεί να τεθεί το ερώτημα αν, αναφορικά με τους εργαζομένους αυτούς (οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι ή παρέχουν υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος), το δικαίωμα της ίσης μεταχειρίσεως επεκτείνεται και σε τομείς που δεν συνδέονται λειτουργικώς με την άσκηση της επαγγελματικής τους δραστηριότητας, αλλ' αποτελούν μέρος της σφαίρας της ιδιωτικής τους ζωής (όπως συμβαίνει στην περίπτωση της δυνατότητας αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών υπό ειδικούς όρους).

35. *γ)* Ας εξετάσω, πρώτον, την κατάσταση εργαζομένου ο οποίος συμβαίνει να είναι *εγκατεστημένος* σε άλλο κράτος μέλος (εν προκειμένω, στην Ιταλία).

36. Εξάλλου, φαίνεται ότι μια τέτοια περίπτωση απετέλεσε την αιτία ώστε να προσφύγει η Επιτροπή στη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης.

37. Θα περιοριστώ επί του παρόντος στην περίπτωση προσώπου έχοντος στην κύρια εγκατάστασή του στην Ιταλία.

38. Πρέπει να σημειωθεί ότι αντικείμενο της διαφοράς δεν αποτελεί ούτε το δικαίωμα αποκτήσεως ή μισθώσεως ακινήτων προοριζομένων για την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας ούτε απλώς η δυνατότητα αποκτήσεως ακινήτων, αλλ' αντίθετα οι προβλεπόμενες στην ιταλική νομοθεσία προϋποθέσεις για τη δυνατότητα αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών κατασκευασμένων από το δημόσιο στο πλαίσιο της κοινωνικής του πολιτικής καθώς και της λήψεως ευνοϊκών εγγείων πιστώσεων. Σύμφωνα με υποβληθέντα κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση στοιχεία, εκτός από την προϋπόθεση της ιταλικής ιθαγενείας, στην επίδικη νομοθεσία (ειδικότερα το άρθρο 2 του προεδρικού διατάγματος 1035/72) περιλαμβάνονται και διάφορες άλλες προϋποθέσεις όσον αφορά την παραχώρηση κατοι-

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33.

11 — Υπόθεση 257/78, Rec. 1979, σ. 2019.

κιών ή την απολαβή των σχετικών με αυτές πλεονεκτημάτων. Ειδικότερα, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να κατοικεί ή να ασκεί την κύρια επαγγελματική του δραστηριότητα στο δήμο όπου βρίσκεται η κατοικία, να μην έχει άλλο ακίνητο στον τόπο όπου ζητείται η ενίσχυση, να μην δικαιούται να λάβει, κατ' άλλον τρόπο, τη σχετική με την απόκτηση στέγης ενίσχυση του δημοσίου και το οικογενειακό του εισόδημα να είναι κατώτερο ορισμένου ορίου.

39. Όπως διευκρινίστηκε από τον εκπρόσωπο της ιταλικής κυβερνήσεως, το επίδικο σύστημα προορίζεται για πρόσωπα και οικογένειες που διαθέτουν ελάχιστους πόρους και χάριν των οποίων επιδιώκεται να διασφαλιστούν οι προϋποθέσεις αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικίας σε σχέση με τον τόπο εργασίας τους· η παρέμβαση αυτή τελεσφορεί μέσω των προς τούτο διατιθέμενων από τον κρατικό προϋπολογισμό πόρων, πράγμα που επιτρέπει στο κράτος την υπερπήδηση των δυσχερειών που μπορεί να αντιμετωπίζουν οι κατηγορίες ατόμων με το χαμηλότερο εισόδημα, οι οποίες συναντούν περισσότερες δυσκολίες όσον αφορά την επίλυση του προβλήματος της στέγης στην ελεύθερη αγορά.

40. Το γεγονός αυτό καθιστά, προφανώς, τον τομέα αυτό έναν ευαίσθητο τομέα της κοινωνικής πολιτικής της κεντρικής κυβερνήσεως ή των περιφερειακών αρχών, με τον οποίο συνδέονται οικονομικής φύσεως λόγοι οι οποίοι καθιστούν συνήθως αναγκαίο η επίλυση του προβλήματος του τομέα αυτού να γίνεται προσεκτικά.

41. Αλλά, σε αντιστάθμισμα, το γεγονός αυτό είναι που επιτρέπει να διαπιστωθεί η ύπαρξη της απαραίτητης σύνδεσης με την προβληματική του δικαιώματος εγκαταστάσεως.

42. Πράγματι, πρόκειται για τομέα ο οποίος — έχοντας υπόψη τις τεθείσες προϋποθέσεις — δεν μπορεί να αφορά, αναφορικά με τους ανεξάρτητους εργαζομένους, παρά μόνο αυτούς που διευθύνουν μικρού ή, το πολύ-πολύ, μέσου μεγέθους επιχειρήσεις και οι οποίοι είναι, ως επί το πλείστον, επικεφαλής ατομικών ή οικογενειακών επιχειρήσεων.

43. Σε παρόμοια περίπτωση, η ίδρυση μιας επιχείρησης συγχέεται γενικά με τη δυνατότητα ενός προσώπου ασκήσεως ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας.

44. Γι' αυτό το είδος οικονομικών παραγόντων, ο διαχωρισμός μεταξύ επαγγελματικής δραστηριότητας και συνθηκών προσωπικής και οικογενειακής ζωής, ειδικότερα δε συνθηκών κατοικίας, είναι ανεπαίσθητος. Η αντιστοιχούσα στα επαγγέλματα αυτά κοινωνική και οικονομική κατάσταση είναι παραπλήσια προς αυτή του μισθωτού, αυτός δε είναι ακριβώς ο λόγος που ώθησε τον εκπρόσωπο της ιταλικής κυβερνήσεως να θεωρήσει, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αυτές τις δυο καταστάσεις ως εξομοιώσιμες.

45. Προφανώς, δεν ισχύει το ίδιο όσον αφορά τους ιδιοκτήτες μεγάλων εταιριών, αλλά οι τελευταίοι δύσκολα μπορούν να συγκεντρώνουν τις λοιπές προϋποθέσεις που θέτει η ιταλική νομοθεσία για την παραχώρηση κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το δημόσιο — προϋποθέσεις οι οποίες δεν εισάγουν, αυτές καθαυτές, δυσμενείς διακρίσεις, εφόσον ισχύουν έναντι όλων των ενδιαφερομένων, ιταλών ή αλλοδαπών.

46. Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση Mutsch (σκέψη 16), «η δυνατότητα χρησιμοποιήσεως της δικής του γλώσσας σε διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων του κράτους μέλους όπου κατοικεί, υπό τους αυτούς όρους με τους εργαζομένους που έχουν την ιθαγένεια της χώρας, συμβάλλει σημαντικά στην ενσωμάτωση του διακινούμενου εργαζομένου και της οικογένειάς του στη χώρα υποδοχής και, επομένως, στην επίτευξη του στόχου της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων», οφείλω να δεχθώ ότι η δυνατότητα αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών κατασκευασμένων από το δημόσιο υπό τους ίδιους όρους με αυτούς που έχουν εξασφαλιστεί για τους έχοντες την ιθαγένεια της χώρας υποδοχής αποτελεί κεφαλαιώδους σημασίας μέσον ενσωματώσεως των ανεξάρτητων εργαζομένων και των οικογενειών τους στην εν λόγω χώρα και, επομένως, συμβάλλει σημαντικά, σε παρόμοια περίπτωση, στην πραγματοποίηση του στόχου της ελευθερίας εγκαταστάσεως εντός της κοινής αγοράς.

47. Από την αναγνώριση της ευχέρειας αυτής μπορεί ακόμα να εξαρτηθεί η δυνατότητα της διατηρήσεως της εγκαταστάσεως στην αλλοδαπή, όπως αποδεικνύεται από το αναφερθέν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση παράδειγμα, το οποίο ο εκπρόσωπος της ιταλικής κυβερνήσεως κλήθηκε να σχολιάσει. Η υπαγωγή στις ιδιαίτερα ευνοϊκές προϋποθέσεις που ισχύουν για την παραχώρηση κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το δημόσιο μπορεί κάλλιστα να αποτελεί, σε περίοδο συγκυριακών δυσχερειών κατά τις οποίες ένας επιχειρηματίας θα ήταν αναγκασμένος να προβεί σε δραστική περικοπή των δαπανών του, το έσχατο μέσο στο οποίο θα ήταν αναγκασμένος να καταφύγει προκειμένου να μην « καταποντιστεί » και να εξασφαλίσει την επιβίωση της μικρής του επιχείρησης, αν οι συνθήκες της αγοράς δεν βελτιώνονταν.

48. Πράγματι, η σύγχυση μεταξύ της προσωπικής του περιουσίας και της περιουσίας της επιχειρήσεως είναι τέτοια ώστε, υπό τις περιστάσεις αυτές, κάθε παράγων που επηρεάζει την πρώτη είναι ικανός να έχει άμεσες επιπτώσεις στην τύχη της επιχειρήσεως.

49. Επομένως, εφόσον η ιταλική ιθαγένεια αποτελεί προϋπόθεση για τη δυνατότητα αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το δημόσιο, αυτό σημαίνει ότι οι ιταλοί υπήκοοι διαθέτουν αυτή την « ασφαλιστική δικλείδα », ενώ δεν συμβαίνει το ίδιο με τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών οι οποίοι είναι, έτσι, δυνατό, καθώς δεν είναι σε θέση να φέρουν τα βάρη της προηγούμενης οικογενειακής τους κατοικίας, να αναγκαστούν να την εγκαταλείψουν και ενδεχομένως να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους. Πρόκειται, εντούτοις, για εργαζομένους που έχουν ενταχθεί στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας υποδοχής, εντός της οποίας ασκούν δραστηριότητα συνεπαγόμενη δικαιώματα και υποχρεώσεις (κυρίως φορολογικής φύσεως) όπως ακριβώς συμβαίνει και με τους ιταλούς υπηκόους. Όπως το Δικαστήριο έχει ήδη διευκρινίσει με την απόφασή του στην υπόθεση Reyners, η πραγματική άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως συμβαδίζει επίσης με τη μέριμνα « της διευκολύνσεως της οικονομικής και κοινωνικής αλληλοδιεισδύσεως εντός της Κοινότητας όσον αφορά τον τομέα των μη μισθωτών δραστηριοτήτων » (σκέψη 21), πράγμα που αποτελεί προϋπόθεση για την πραγματοποίηση μιας πραγματικής « Ευρώπης των πολιτών ».

50. Λαβών θέση επ' αυτής της « ακραίας καταστάσεως », ο εκπρόσωπος της ιταλικής κυβερνήσεως αναγνώρισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η κυβέρνησή του δεν είχε την παραμικρή « αντίρρηση αρχής » ως προς την άποψη της Επιτροπής όσον αφορά το δικαίωμα κυρίας εγκαταστάσεως, αλλά ότι ήταν κατά της διευρύνσεως της άποψης αυτής όσον αφορά τη δευτερεύουσα εγκατάσταση και την παροχή υπηρεσιών, καθώς και κατά της εφαρμογής της όσον αφορά τις λοιπές ουσιαστικές προϋποθέσεις παραχωρήσεως κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το δημόσιο.

51. Επομένως, νομίζω ότι μπορώ δικαιολογημένα να προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει το βάσιμο της προσφυγής ως προς το σημείο αυτό, κρίνοντας ότι η προϋπόθεση της ιταλικής ιθαγενείας, από την οποία η βαλλόμενη εθνική νομοθεσία εξαρτά τη δυνατότητα αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών κατασκευασμένων από το δημόσιο, είναι αντίθετη προς τους επιβαλλόμενους με το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΟΚ κανόνες περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

52. Μόνο έτσι θα καταστεί δυνατό, κατά τη γνώμη μου, να ικανοποιηθούν πλήρως, εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης, οι απαιτήσεις που απορρέουν από τη θεσπισμένη με το άρθρο 7 θεμελιώδη αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων ή της ίσης μεταχειρίσεως. Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο με την απόφασή του στην υπόθεση Mutsch (σκέψη 12), « επιβάλλεται η διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της διατάξεως αυτής επί όλων των προσώπων που είναι εγκατεστημένα στο έδαφος

κράτους μέλους, σε κατάσταση που ρυθμίζει το κοινοτικό δίκαιο».

53. Στην υπόθεση Mutsch (όπως το Δικαστήριο διευκρίνισε με τη σκέψη 14 της αποφάσεως *μετά* από αυτή τη δήλωση αρχής), η σύνδεση με το κοινοτικό δίκαιο απορρέει από τα άρθρα 48 και 49 της Συνθήκης και τις διατάξεις του παραγώγου δικαίου που έχουν θεσπιστεί για την εφαρμογή τους· στην προκειμένη περίπτωση, προκύπτει από την εφαρμογή του άρθρου 52 της Συνθήκης [12].

54. Εξάλλου, δεν πρέπει να παροράται ότι, σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΟΚ, μεταξύ των θεμελίων της Κοινότητας περιλαμβάνεται η ελευθερία εγκαταστάσεως, η οποία αποτελεί, παράλληλα με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, μια από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που διασφαλίζονται με τα άρθρα 3, στοιχείο γ), 48, 52 και 59 της Συνθήκης [13]. Όσον αφορά το άρθρο 52, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο αυτό αποτελεί «μια από τις θεμελιώδεις διατάξεις της Κοινότητας» [14].

55. Όπως καταδεικνύεται από την προαναφερθείσα νομολογία [15], το Δικαστήριο έχει δώσει ευρεία ερμηνεία στις θεμελιώδεις αυτές διατάξεις και στις απαιτήσεις τους.

56. Αντιθέτως, η προκύπτουσα από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου ερμηνεία των εξαιρέσεων ή των περιορισμών όσον αφορά τις ελευθερίες αυτές έχει μάλλον έντονα περιοριστικό χαρακτήρα [16].

57. Σ' αυτό προστίθεται — καίτοι δεν μπορεί να λεχθεί ότι πρόκειται στην περίπτωση αυτή για «δικαιώματα συνδεόμενα *συνήθως* με μη μισθωτή δραστηριότητα» — ότι όλα τα πλεονεκτήματα, ως προς τη δυνατότητα απολαβής των οποίων τίθεται εν προκειμένω ζήτημα, μεταφράζονται σε ευχέρειες σαν εκείνες που προβλέπονται ρητώς στο «γενικό πρόγραμμα για την άρση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως» [17], υπό τον τίτλο ΙΙΙ (Περιορισμοί), και δεν είναι επομένως χωριστά από το σύνολο των πράξεων που αναφέρονται στον τίτλο αυτό, των οποίων το αντικείμενο είναι:

Α — α) η σύναψη συμβάσεων και ιδίως συμβάσεων... μισθώσεως... καθώς και απολαβής όλων των δικαιωμάτων που απορρέουν από τις συμβάσεις αυτές·

...

δ) η κτήση, εκμετάλλευση ή διάθεση των δικαιωμάτων και των κινητών ή ακινήτων πραγμάτων·

...

στ) ο δανεισμός και ιδίως η δυνατότητα λήψεως των διάφορων μορφών πιστώσεων·

ζ) η απολαβή των άμεσων ή έμμεσων ενισχύσεων που χορηγούνται από το κράτος.

58. Νομίζω επομένως — έχοντας ακριβώς υπόψη το βαθμό ολοκληρώσεως που έχει μέχρι τώρα επιτευχθεί στην κοινή αγορά και ειδικότερα στον τομέα της ελευθερίας εγκαταστάσεως — ότι επιβάλλεται να γίνει το μικρό αυτό συμπληρωματικό βήμα στη νομολογιακή πορεία που έχει ήδη αρχίσει να χαράζει το Δικαστήριο.

59. *δ)* Αντιθέτως, θεωρώ ότι δεν αμφισβητείται από την ιταλική νομοθεσία ούτε το δικαίωμα δευτερεύουσας εγκαταστάσεως ούτε η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

60. Όντως, τόσο στη μια όσο και στην άλλη περίπτωση, δεν υφίσταται μεταξύ του ανεξάρ-

12 — Βλ. επίσης την απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1985 στην υπόθεση 293/83, Gravier κατά Δήμου Λιέγης, Συλλογή 1985, σ. 593, ιδίως σσ. 611 και 612, σκέψεις 15, 25 και 26.

13 — Βλέπε την απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 115/78, Knoors, Rec. 1979, σ. 399, ιδίως σ. 409, σκέψη 19.

14 — Η προαναφερθείσα απόφαση στην υπόθεση Segers, σκέψη 12.

15 — Βλέπε επίσης την απόφαση της 4ης Απριλίου 1974 στην υπόθεση 167/73, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Rec. 1974, σ. 359, ιδίως σ. 369, σκέψη 17 και επόμενες και την απόφαση της 13ης Ιουλίου 1983 στην υπόθεση 152/82, Forcheri, Συλλογή 1983, σ. 2323, ιδίως σ. 2335, σκέψη 11.

16 — Βλέπε, π. χ., την προαναφερθείσα απόφαση Reyners επί της ερμηνείας του άρθρου 55, πρώτη παράγραφος, σκέψη 33 και επόμενες, ειδικότερα σκέψη 43 και την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Rec. 1980, σ. 3881, ιδίως σσ. 3903 και 3904, σκέψεις 19 και 22.

17 — ΙΟ 2 της 15.1.1962, σ. 36.

τητου εργαζομένου και του τόπου ασκήσεως της δραστηριότητάς του μόνιμος ή σταθερός σύνδεσμος ο οποίος να επιτρέπει τη γένεση ουσιαστικής σχέσεως μεταξύ της άσκησης αυτής και των προϋποθέσεων για τη δυνατότητα αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικίας, ούτε τη συναγωγή του συμπεράσματος ότι οι προϋποθέσεις στις οποίες υπόκειται η πιο πάνω δυνατότητα θα μπορούσαν πράγματι να συνεπάγονται διάκριση σε βάρος του εργαζομένου αυτού σε σχέση με τους έχοντες την ιθαγένεια του κράτους μέλους εγκαταστάσεως.

61. Έχοντας υπόψη τον τρόπο με τον οποίο η Συνθήκη αναφέρεται, αντίστοιχα στα άρθρα της 52 και 59, στο δικαίωμα εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, θεωρώ πράγματι σημαντικό από νομική άποψη να γίνει η διάκριση σε περίπτωση όπως η προκείμενη, μεταξύ του δικαιώματος για κύρια εγκατάσταση, αφενός, και του δικαιώματος για δευτερεύουσα εγκατάσταση και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, αφετέρου, εφόσον οι συνθήκες διαφέρουν.

62. Πράγματι, ενώ η πρώτη φράση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 52 αφορά απλώς « τους περιορισμούς της ελευθερίας εγκαταστάσεως των *υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους* », η δεύτερη φράση της ίδιας παραγράφου αναφέρεται ειδικώς στους « περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών από τους *υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους* » (η υπογράμμιση είναι δική μου), είτε είναι το ίδιο με αυτό της δευτερεύουσας εγκαταστάσεως είτε άλλο [18].

18 — Εν προκειμένω, δεν νομίζω ότι η πορτογαλική μετάφραση της Συνθήκης είναι επιτυχής, εφόσον έχει υιοθετηθεί σ' αυτή διατύπωση περισσότερο περιοριστική απ' ό,τι στις άλλες γλωσσικές αποδόσεις: « nacionais de um Estado-membro estabelecidos no territorio de outro Estado-membro », πράγμα που δεν αντιστοιχεί απόλυτα στο « ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre »(γαλλικό κείμενο), στο « cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro » (ιταλικό κείμενο) ή στο « nationals of any Member State established in the territory of any Member State » (αγγλικό κείμενο). Το πορτογαλικό κείμενο μπορεί να δώσει την εντύπωση ότι το δικαίωμα δευτερεύουσας εγκαταστάσεως σε άλλο κράτος μέλος δεν αναγνωρίζεται στον υπήκοο κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένος στη δική του χώρα καταγωγής.

63. Εξάλλου, το άρθρο 59 επιτάσσει την κατάργηση των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας « όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών *που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής* » (η υπογράμμιση είναι δική μου).

64. Αντικείμενο της διαφοράς στην υπό κρίση υπόθεση είναι η αναγνώριση του δικαιώματος απολαβής ενός κοινωνικού πλεονεκτήματος με το οποίο αποσκοπείται η επίλυση ενός προβλήματος προσωπικού ή οικογενειακού χαρακτήρα, το οποίο προϋποθέτει μόνιμη ένταξη στην οικονομική και κοινωνική ζωή της περιφέρειας όπου βρίσκεται η κατοικία.

65. Το γεγονός ότι οι υπήκοοι άλλων κρατών μελών αποκλείονται από το πλεονέκτημα αυτό ουδόλως τους εμποδίζει να ασκούν το δικαίωμα ιδρύσεως πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών στην Ιταλία ή να μεταβαίνουν κατά το μάλλον ή ήττον τακτικά στη χώρα αυτή προκειμένου να παρέχουν υπηρεσίες διατηρώντας το κύριο κέντρο επαγγελματικών τους δραστηριοτήτων σε άλλο κράτος μέλος ή ακόμα — στην πρώτη περίπτωση — σε άλλη περιφέρεια της Ιταλίας.

66. Ελλείψει εναρμονίσεως, επί κοινοτικού επιπέδου, στον τομέα αυτό, δεν μπορεί να επιβληθεί στην Ιταλία η υποχρέωση να παράσχει τη δυνατότητα αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το δημόσιο σε όλους τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών, οι οποίοι θα ασκούσαν ή θα επιδίωκαν να ασκήσουν εκεί ένα από τα δικαιώματα αυτά. Η απαίτηση αυτή δεν θα είχε καμιά σχέση με τους κοινωνικούς σκοπούς του χρηματοδοτούμενου με κρατικούς πόρους συστήματος ενισχύσεων για την απόκτηση στέγης που προβλέπει η επίδικη νομοθεσία.

67. Η επιβολή παρόμοιας απαιτήσεως θα κατέληγε στην πραγματικότητα στο να αξιώνονται για τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών

προϋποθέσεις πλεονεκτικότερες από αυτές που ισχύουν για τους ιταλούς υπηκόους, οι οποίοι, εφόσον δεν έχουν μόνιμη κατοικία ή δεν ασκούν κύρια επαγγελματική δραστηριότητα στον τόπο όπου κείται η επιχορηγούμενη κατοικία, στερούνται του σχετικού δικαιώματος.

68. Όπως έχει διευκρινίσει το Δικαστήριο [19], « το άρθρο 52 αποβλέπει να κατοχυρώσει το πλεονέκτημα της ίσης με τους ημεδαπούς μεταχείρισης για κάθε υπήκοο κράτους μέλους ο οποίος εγκαθίσταται, έστω και δευτερευόντως, σε άλλο κράτος μέλος, προκειμένου να ασκήσει εκεί μη μισθωτή δραστηριότητα και απαγορεύει τις διακρίσεις λόγω ιθαγενείας καθόσον περιορίζουν την ελευθερία εγκαταστάσεως ». Υπό τις συνθήκες αυτές, « 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 ». Από τις διατάξεις και το πλαίσιο του άρθρου 52, δεύτερη παράγραφος, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, « εφόσον τηρείται η αρχή της ίσης μεταχείρισης και εφόσον δεν υπάρχουν σχετικοί κοινοτικοί κανόνες, τα κράτη μέλη έχουν την ελευθερία να ρυθμίζουν στο έδαφός τους » τις δραστηριότητες που εμπίπτουν στο πλαίσιο της ασκήσεως του δικαιώματος εγκαταστάσεως.

69. Κατά τρόπο ανάλογο, το άρθρο 60, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης ορίζει ότι « εκείνος που παρέχει υπηρεσία δύναται για την εκτέλεση αυτής να ασκήσει προσωρινά τη δραστηριότητά του στο κράτος όπου παρέχεται η υπηρεσία *με τους ίδιους όρους που το κράτος αυτό επιβάλλει στους δικούς του υπηκόους* » (η υπογράμμιση είναι δική μου).

70. Στην υπό κρίση υπόθεση κατ' ουδένα τρόπο πρόκειται για ουδέτερες φαινομενικά προϋποθέσεις, οι οποίες θα είχαν ως αποτέλεσμα την εισαγωγή διακρίσεων λόγω ιθαγενείας ή θα παρενέβαλλαν δυσανάλογα εμπόδια στην άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων.

71. Εφόσον έτσι έχουν τα πράγματα όσον αφορά τις συνθήκες που συνδέονται άμεσα με την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, δεν είναι δυνατό, κατά μείζονα λόγο, να ισχύει ευνοϊκότερη μεταχείριση όσον αφορά τις σχετικές με τη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής του ατόμου συνθήκες.

72. Επέκταση της υποχρεώσεως αναγνωρίσεως του δικαιώματος προς παραχώρηση κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το δημόσιο στην περίπτωση δευτερεύουσας εγκαταστάσεως ή προς παροχή υπηρεσιών θα μπορούσε ακόμη να ισοδυναμεί, όπως τόνισε η ιταλική κυβέρνηση, με την αξίωση εφαρμογής περισσότερο ευνοϊκών προϋποθέσεων από αυτές που προβλέπονται, όσον αφορά τους μισθωτούς, στον κανονισμό 1612/68, όπως προκύπτουν από τις διατάξεις του άρθρου 9, παράγραφος 2, αυτού.

73. Έχοντας υπόψη τη φύση των δικαιωμάτων που αποτελούν το αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς, η θέση ως προϋποθέσεως της ιταλικής ιθαγένειας για τη δυνατότητα αποκτήσεως στέγης δεν μπορεί, καταρχήν, να συνεπάγεται πρακτικά αποτελέσματα εις βάρος των υπηκόων των άλλων κρατών μελών.

74. Επομένως, δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι η Επιτροπή αναγνώρισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η εκτίμηση της κατάστασης ως προς τα σημεία αυτά είναι σαφώς δυσχερέστερη απ' ό,τι είναι όσον αφορά την κύρια εγκατάσταση και, επιπλέον, ότι το εν λόγω όργανο επέμεινε επί της ανάγκης να ερευνάται κατά περίπτωση ο σύνδεσμος που υφίσταται μεταξύ της παροχής υπηρεσιών και της ανάγκης αποκτήσεως στέγης, πράγμα ως προς το οποίο δεν υφίστατο, κατά τη γνώμη μου, καμιά δικαιολογία.

75. Εξάλλου, στο πλαίσιο της ίδιας λογικής, θα ήταν ορθότερο να λαμβάνονται υπόψη συγκεκριμένες καταστάσεις όσον αφορά τη δευτερεύουσα εγκατάσταση, ώστε να προβλέπεται η

19 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1987 στην υπόθεση 221/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1987, σ. 719, σκέψεις 9 και 10.

περίπτωση κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος επιθυμεί να μεταφέρει την κατοικία του στον τόπο της εγκατάστασης αυτής· εντούτοις, έχοντας υπόψη τη φύση των εν λόγω κατοικιών και τις λοιπές προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η δυνατότητα αποκτήσεως των τελευταίων (οικογενειακό εισόδημα, κλπ.), θεωρώ ότι αποκλείεται, καταρχήν, η εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας στις περιπτώσεις υπάρξεως περισσοτέρων της μιας εγκαταστάσεων.

76. Επιπλέον, στην περίπτωση δευτερεύουσας εγκαταστάσεως, δεν είναι προφανές ότι, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η κατάσταση που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όσον αφορά την άσκηση του δικαιώματος αυτού, σε σχέση με τη διαχείριση της εγκαταστάσεως (εφόσον αυτή μόνο προϋποθέτει διαρκή προσωπικό σύνδεσμο ικανό να δημιουργήσει το πρόβλημα της δυνατότητας αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων από το δημόσιο), δεν είναι, μάλλον, η κατάσταση του μισθωτού, η οποία εμπίπτει, κατά συνέπεια, σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης.

77. Επομένως, ουδόλως είναι προφανές ότι η ιταλική νομοθεσία μπορεί να θεωρηθεί, ως προς το σημείο αυτό, ως παραβιάζουσα το κοινοτικό δίκαιο.

78. Η κατάσταση θα διέφερε αν η ιταλική νομοθεσία εισήγε οποιαδήποτε διάκριση σε βάρος των υπηκόων των άλλων κρατών μελών όσον αφορά τη δυνατότητα αποκτήσεως κατοικιών που προσφέρονται στην ελεύθερη αγορά· εντούτοις, εφόσον τέτοιο ζήτημα δεν τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση, δεν συντρέχει λόγος να εξεταστεί το ενδεχόμενο αυτό.

79. Εν πάση περιπτώσει, δεν υφίσταται περιορισμός που *να εμποδίζει* την πραγματική άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως, όταν ο ενδιαφερόμενος διαθέτει άλλη εγκατάσταση σε άλλο κράτος μέλος, αυτός δε είναι ο λόγος για τον οποίο η συναγόμενη από την απόφαση Klopp [20] νομολογία προς στήριξη της διατυπωμένης με το άρθρο 52, πρώτη παράγραφος, δεύτερη φράση, αρχής (βλέπε ειδικότερα σκέψη 20, in fine της αναφερθείσας αποφάσεως) δεν μπορεί να έχει εφαρμογή.

Γ — Συμπέρασμα

80. Ενόψει των προηγουμένων σκέψεων, περαίνοντας τις προτάσεις μου, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, διατηρώντας σε ισχύ διατάξεις κατά τις οποίες η δυνατότητα για μη μισθωτούς εργαζόμενους αποκτήσεως ή μισθώσεως κατοικιών κατασκευασμένων ή ανακαινισμένων με δημόσιους πόρους, καθώς και η δυνατότητα λήψεως ευνοϊκών εγγείων πιστώσεων εξαρτάται από την ύπαρξη της ιταλικής ιθαγενείας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 52, πρώτη παράγραφος, δεύτερη φράση, της Συνθήκης ΕΟΚ. Φρονώ ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως προς τα λοιπά της αιτήματα.

81. Κατά συνέπεια — και επειδή η παραίτηση της Επιτροπής από το κεφάλαιο της προσφυγής της σχετικά με το ασυμβίβαστο της ιταλικής νομοθεσίας προς το άρθρο 48 της Συνθήκης οφείλεται στη στάση της Ιταλικής Δημοκρατίας η οποία δεν θέσπισε τις αναγκαίες εθνικές διατάξεις παρά μόνο μετά την άσκηση της υπό κρίση προσφυγής —, φρονώ ότι τα δικαστικά έξοδα πρέπει, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 69, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας, να συμψηφιστούν μεταξύ των διαδίκων.

20 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1984 στην υπόθεση 107/83, Ordre des avocats κατά Onno Klopp, Συλλογή 1984, σ. 2971, ιδίως σ. 2990.