ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 13ης Δεκεμβρίου 2007 *

Στην υπόθεση C-465/05,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 23 Δεκεμβρίου 2005,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον E. Traversa και την E. Montaguti, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον I. M. Braguglia, επικουρούμενο από τον D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. W. A. Timmermans, πρόεδρο τμήματος, L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk (εισηγητή) και C. Toader, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott
γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 14ης Ιουνίου 2007,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε την γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με το δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι καθόσον προβλέπει ότι:

— η άσκηση της δραστηριότητας του ιδιωτικού φύλακα είναι δυνατή μόνον κατόπιν όρκου πίστεως στην Ιταλική Δημοκρατία,

— η άσκηση της δραστηριότητας της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας είναι δυνατή μόνον κατόπιν εκδόσεως αδείας του Prefetto (στο εξής: νομάρχης),

— η ανωτέρω άδεια ισχύει σε περιορισμένο τμήμα της επικράτειας και ότι η έκδοσή της εξαρτάται από τη συνεκτίμηση του αριθμού και της σπουδαιότητας των ιδιωτικών επιχειρήσεων ασφάλειας που δραστηριοποιούνται ήδη στο επίμαχο τμήμα της επικράτειας,

— οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας οφείλουν να διαθέτουν έδρα επιχειρηματικής δραστηριότητας σε κάθε επαρχία όπου ασκούν τη δραστηριότητά τους,

— το προσωπικό των ανωτέρω επιχειρήσεων οφείλει να λαμβάνει ατομικώς άδεια προς άσκηση δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών ασφάλειας,

— οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας οφείλουν να διαθέτουν έναν κατώτατο και/ή ανώτατο αριθμό προσωπικού προκειμένου να λάβουν άδεια,

— οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας οφείλουν να καταθέτουν εγγύηση στο τοπικό Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων,

— οι τιμές για την παροχή υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας καθορίζονται με την εκδιδόμενη από τον νομάρχη άδεια στο πλαίσιο προκαθορισμένου ορίου διακυμάνσεων,

η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

Το νομικό πλαίσιο

2 Το άρθρο 134 του κωδικοποιημένου κειμένου των νόμων για τη δημόσια ασφάλεια (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), το οποίο εγκρίθηκε με το βασιλικό διάταγμα 773, της 18ης Ιουνίου 1931 (*GURI* 146, της 26ης Ιουνίου 1931), όπως έχει τροποποιηθεί (στο εξής: κωδικοποιημένο κείμενο), προβλέπει τα ακόλουθα:

«Ελλείψει άδειας του νομάρχη, απαγορεύεται στους οργανισμούς ή στους ιδιώτες να παρέχουν υπηρεσίες επιτηρήσεως ή φυλάξεως κινητής ή ακίνητης περιουσίας, να διενεργούν εξέταση ή έρευνα ή να συγκεντρώνουν πληροφορίες για λογαριασμό ιδιωτών.

Με την επιφύλαξη της διατάξεως του άρθρου 11, η άδεια δεν χορηγείται στους μη έχοντες την ιταλική ιθαγένεια ή την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στους ανίκανους ή στους καταδικασθέντες για εκ προθέσεως τελεσθέν ποινικό αδίκημα.

Η άδεια παροχής υπηρεσιών επιτηρήσεως ή φυλάξεως κινητής ή ακίνητης περιουσίας χορηγείται στους υπηκόους κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν για τους ιταλούς υπηκόους.

Η άδεια δεν χορηγείται για πράξεις που συνιστούν άσκηση δημοσίας εξουσίας ή που μπορούν να περιορίσουν την ατομική ελευθερία.»

3 Σύμφωνα με το άρθρο 135, εδάφια τέταρτο έως έκτο, του κωδικοποιημένου κειμένου:

«[...] οι ως άνω διευθυντές υποχρεούνται να έχουν διαρκώς αναρτημένο κατά τρόπο εμφανή στα γραφεία τους τον πίνακα των πράξεων που ενεργούν και τον αντίστοιχο τιμοκατάλογο των παρεχομένων υπηρεσιών.

Οι ανωτέρω δεν μπορούν να ενεργούν άλλες πράξεις πέραν των αναφερομένων στον πίνακα ή να εισπράττουν αμοιβές υψηλότερες από τις προβλεπόμενες στον τιμοκατάλογο ή να ενεργούν πράξεις ή να εισπράττουν προμήθειες από κοινού ή μέσω προσώπων τα οποία δεν διαθέτουν δελτίο ταυτότητας ή άλλο έγγραφο το οποίο να φέρει φωτογραφία, προερχόμενα από κρατική διοικητική υπηρεσία.

Ο πίνακας των πράξεων πρέπει να θεωρείται από τον νομάρχη.»

4 Σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 136 του κωδικοποιημένου κειμένου, λαμβανομένου υπόψη του αριθμού και της σπουδαιότητας των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται ήδη, ο νομάρχης μπορεί να αρνηθεί τη χορήγηση αδείας.

5 Το άρθρο 137 του κωδικοποιημένου κειμένου προβλέπει τα εξής:

«Η έκδοση της άδειας προϋποθέτει την κατάθεση εγγυήσεως στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, της οποίας το ποσό καθορίζεται από τον νομάρχη.

[...]

Σε περίπτωση παραβάσεως, ο νομάρχης διατάσσει τη μερική ή ολική κατάπτωση της εγγυήσεως υπέρ του Δημοσίου.

[...]»

6 Σύμφωνα με το άρθρο 138 του κωδικοποιημένου κειμένου:

«Οι ιδιωτικοί φύλακες πρέπει να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

1° να είναι Ιταλοί υπήκοοι ή υπήκοοι κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης·

2° να έχουν συμπληρώσει τη νόμιμη ηλικία ενηλικίωσης και να έχουν εκπληρώσει τις κατά τον νόμο στρατιωτικές τους υποχρεώσεις·

3° να γνωρίζουν γραφή και ανάγνωση·

4° να μην έχουν καταδικαστεί για ποινικό αδίκημα·

5° να μην έχουν στερηθεί των ατομικών και πολιτικών τους δικαιωμάτων·

6° να διαθέτουν έγγραφο από το οποίο να αποδεικνύεται η ταυτότητά τους·

7° να είναι ασφαλισμένοι στο ταμείο κοινωνικής ασφάλισης και στο ταμείο κάλυψης εργατικών ατυχημάτων.

Ο διορισμός των ιδιωτικών φυλάκων υπόκειται στην έγκριση του νομάρχη.

Κάθε ορκωτός ιδιωτικός φύλακας, υπήκοος κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δύναται να αποκτήσει άδεια οπλοφορίας σύμφωνα με τις διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 527, της 30ής Δεκεμβρίου 1992, και του εκδοθέντος για την εκτέλεσή του διατάγματος 635 του Υπουργού Εσωτερικών, της 30ής Οκτωβρίου 1996. [...]»

7 Το άρθρο 250 του βασιλικού διατάγματος 635, της 6ης Μαΐου 1940, περί εκτελεστικών διατάξεων του κωδικοποιημένου κειμένου, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 5 του νόμου 478, της 23ης Δεκεμβρίου 1946 (στο εξής: εκτελεστικές διατάξεις), προβλέπει τα εξής:

«Εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες στο άρθρο 138 του νόμου προϋποθέσεις, ο νομάρχης εγκρίνει το διορισμό των ιδιωτικών φυλάκων.

Κατόπιν εγκρίσεως του διορισμού τους, οι ιδιωτικοί φύλακες ορκίζονται ενώπιον του Pretore ως εξής:

"Ορκίζομαι πίστη στην Ιταλική Δημοκρατία και στον αρχηγό του κράτους, να τηρώ πιστά τους νόμους του κράτους και να ασκώ τα καθήκοντα που μου έχουν ανατεθεί με επιμέλεια, ευσυνειδησία και αποκλειστικά προς το δημόσιο συμφέρον."

Ο Pretore βεβαιώνει την ορκοδοσία στο τέλος της εγκριτικής πράξεως.

Ο ιδιωτικός φύλακας γίνεται δεκτός στην άσκηση των καθηκόντων του μετά την ορκοδοσία.»

8 Το άρθρο 252 των εκτελεστικών διατάξεων προβλέπει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη ειδικών διατάξεων νόμου, όταν τα περιουσιακά αγαθά τα οποία οι ιδιωτικοί φύλακες αναλαμβάνουν να επιτηρούν βρίσκονται εντός των εδαφικών ορίων άλλων επαρχιών, απαιτείται εγκριτική πράξη του νομάρχη κάθε επαρχίας.

Η ορκοδοσία λαμβάνει χώρα ενώπιον αυτού εκ των Pretori, στην περιφέρεια άσκησης καθηκόντων του οποίου βρίσκονται τα προς επιτήρηση περιουσιακά αγαθά.»

9 Το άρθρο 257 των ιδίων εκτελεστικών διατάξεων προβλέπει τα εξής:

«Η αίτηση για τη χορήγηση της άδειας του άρθρου 134 του νόμου αναφέρει τον ή τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εντός των ορίων των οποίων η επιχείρηση σκοπεύει να ασκήσει τη δραστηριότητά της, τον τιμοκατάλογο για τις συγκεκριμένες πράξεις και για την απόκτηση συνδρομής, τον πίνακα του εν ενεργεία προσωπικού φυλάκων, τις αμοιβές που καταβάλλονται σε αυτούς, την ημέρα της εβδομαδιαίας ανάπαυσης, τις παροχές κοινωνικής ασφάλισης σε περίπτωση ασθενείας, το ωράριο και τις λεπτομέρειες παροχής των υπηρεσιών.

Η αίτηση συνοδεύεται από το έγγραφο που αποδεικνύει την ασφάλιση των φυλάκων κατά των εργατικών ατυχημάτων, της αναπηρίας και του γήρατος.

Επιπλέον, προκειμένου περί επιχειρήσεως η οποία προτίθεται να διενεργεί εξέταση ή έρευνες για λογαριασμό ιδιωτών, η αίτηση πρέπει να προσδιορίζει τις πράξεις για τις οποίες ζητείται η άδεια και να επισυνάπτονται σ' αυτήν τα έγγραφα που αποδεικνύουν τη συνδρομή των αναγκαίων προϋποθέσεων.

Η άδεια περιέχει τα στοιχεία που προβλέπονται για την αίτηση και έγκριση του καταλόγου τιμών, του πίνακα προσωπικού, των αμοιβών, του ωραρίου και των παροχών κοινωνικής ασφάλισης σε περίπτωση ασθένειας.

Κάθε μεταβολή των όρων λειτουργίας της επιχειρήσεως πρέπει να εγκρίνεται από τον νομάρχη.»

10 Όσον αφορά τις διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας, επισημαίνεται ότι πολλές από τις εκδοθείσες από τους νομάρχες άδειες για την άσκηση των δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας προβλέπουν ότι οι επιχειρήσεις πρέπει να διαθέτουν έναν κατώτατο και/ή ανώτατο αριθμό ιδιωτικών φυλάκων.

11 Εξάλλου, από εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις δεν μπορούν να ασκούν τις δραστηριότητές τους εκτός των εδαφικών ορίων της νομαρχίας που εξέδωσε την άδεια.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

12 Με επιστολή της 5ης Απριλίου 2002, η Επιτροπή κάλεσε την Ιταλική Δημοκρατία να διατυπώσει τις απόψεις της επί της συμβατότητας της επίδικης εθνικής νομοθεσίας με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκαταστάσεως.

13 Κατόπιν της από 6 Ιουνίου 2002 απαντήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας, η Επιτροπή απηύθυνε στις 14 Δεκεμβρίου 2004 στο εν λόγω κράτος μέλος αιτιολογημένη γνώμη καλώντας το να λάβει τα μέτρα που απαιτούνται προς συμμόρφωση με την αιτιολογημένη αυτή γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών από της παραλαβής της. Το αίτημα της Ιταλικής Δημοκρατίας για παράταση της εν λόγω προθεσμίας απορρίφθηκε από την Επιτροπή.

14 Μη έχοντας μείνει ικανοποιημένη από τις απαντήσεις της Ιταλικής Δημοκρατίας, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

15 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Επιτροπή προβάλλει οκτώ αιτιάσεις, οι οποίες αφορούν, κατ' ουσίαν, τις προϋποθέσεις που θεσπίζει η ιταλική νομοθεσία για την άσκηση της δραστηριότητας της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας στην Ιταλία.

16 Πρέπει εκ προοιμίου να υπομνησθεί ότι, μολονότι είναι αληθές ότι σε τομέα ο οποίος δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο πλήρους κοινοτικής εναρμονίσεως, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας σύμφωνα με τη

σχετική παραδοχή τόσο της Ιταλικής Δημοκρατίας όσο και της Επιτροπής κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τα κράτη μέλη διατηρούν καταρχήν την αρμοδιότητα να καθορίζουν τις προϋποθέσεις ασκήσεως δραστηριοτήτων στον τομέα αυτόν, εντούτοις, πρέπει να ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητές τους διασφαλίζοντας τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2006, C-514/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2006, σ. I-963, σκέψη 23).

17 Συναφώς, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ επιβάλλουν την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Πρέπει να θεωρούνται ότι συνιστούν τέτοιους περιορισμούς όλα τα μέτρα που απαγορεύουν, παρεμποδίζουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των ελευθεριών αυτών (βλ. αποφάσεις της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-439/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2002, σ. I-305, σκέψη 22, της 5ης Οκτωβρίου 2004, C-442/02, CaixaBank France, Συλλογή 2004, σ. I-8961, σκέψη 11, της 30ής Μαρτίου 2006, C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Συλλογή 2006, σ. I-2941, σκέψη 31, και της 26ης Οκτωβρίου 2006, C-65/05, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 2006, σ. I-10341, σκέψη 48).

18 Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι τα εθνικά μέτρα που περιορίζουν την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη δεν μπορούν να δικαιολογηθούν παρά μόνον αν πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις: να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη συνεπαγόμενο διακρίσεις, να ανταποκρίνονται σε επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι ικανά να εγγυηθούν την υλοποίηση του σκοπού που επιδιώκουν και να μη βαίνουν πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού (βλ. αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2000, C-424/97, Haim, Συλλογή 2000, σ. I-5123, σκέψη 57 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και Επιτροπή κατά Ελλάδας, προαναφερθείσα, σκέψη 49).

19 Οι αιτιάσεις και τα επιχειρήματα της Επιτροπής πρέπει να εξεταστούν υπό το πρίσμα των ως άνω αρχών.

Επί της πρώτης αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ λόγω της υποχρεώσεως ορκοδοσίας

Επιχειρήματα των διαδίκων

20 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 250 των εκτελεστικών διατάξεων υποχρέωση των ιδιωτικών φυλάκων περί δόσεως όρκου πίστεως στην Ιταλική Δημοκρατία, καθόσον στηρίζεται έμμεσα στην ιθαγένεια, συνιστά για τους επιχειρηματίες άλλων κρατών μελών, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας, αδικαιολόγητο εμπόδιο τόσο στην άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως όσο και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

21 Εξάλλου, κατά την Επιτροπή, η εν λόγω υποχρέωση δεν μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ήτοι την εξασφάλιση της καλύτερης προστασίας της δημόσιας τάξεως.

22 Η Ιταλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι οι προβλεπόμενες στο κωδικοποιημένο κείμενο επίμαχες δραστηριότητες εντάσσονται στο πλαίσιο της ασκήσεως δημόσιας εξουσίας κατά την έννοια των άρθρων 45 ΕΚ και 55 ΕΚ και, συνεπώς, εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής των διατάξεων των κεφαλαίων 2 και 3 του τίτλου ΙΙΙ του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΕΚ.

23 Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει, επίσης, ότι οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας συμμετέχουν, σε πολλές περιπτώσεις, άμεσα και απευθείας στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

24 Συναφώς, Ιταλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι ως άνω δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών ασφαλείας συμβάλλουν, ως εκ της φύσεώς τους, στη δημόσια ασφάλεια, όπως, για παράδειγμα, στην περίπτωση της ένοπλης επιτηρήσεως πιστωτικών ιδρυμάτων και της συνοδείας φορτηγών μεταφοράς χρημάτων.

25 Το εν λόγω κράτος μέλος υπογραμμίζει, επίσης, ότι οι βεβαιώσεις παραβάσεων που συντάσσουν οι ορκωτοί ιδιωτικοί φύλακες, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν αυξημένη αποδεικτική ισχύ σε σχέση με τις δηλώσεις των ιδιωτών. Προσθέτει δε ότι οι φύλακες αυτοί δύνανται να προβαίνουν σε συλλήψεις για αυτόφωρα εγκλήματα.

26 Απαντώντας στο εν λόγω επιχείρημα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα άρθρα 45 ΕΚ και 55 ΕΚ, κατά το μέρος που θεσπίζουν εξαιρέσεις από τις θεμελιώδεις ελευθερίες, πρέπει, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, να ερμηνεύονται στενά.

27 Εξάλλου, κατά την άποψη της Επιτροπής, τα στοιχεία που επικαλέστηκε η Ιταλική Δημοκρατία δεν μπορούν να δικαιολογήσουν διαφορετική ανάλυση από αυτή που έχει οδηγήσει το Δικαστήριο να αποφαίνεται με πάγια νομολογία, ότι οι δραστηριότητες φυλάξεως ή ιδιωτικής ασφάλειας δεν συνιστούν κανονικά άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

28 Πέραν της εφαρμογής των άρθρων 45 ΕΚ και 55 ΕΚ, η Ιταλική Δημοκρατία προβάλλει τα ακόλουθα μέσα άμυνας.

29 Υποστηρίζει ότι η Επιτροπή μπορεί να επικρίνει την υποχρέωση ορκοδοσίας μόνον υπό το πρίσμα των περιορισμών που αυτή συνεπάγεται στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και όχι με βάση τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, στο μέτρο που οι ιδιωτικοί φύλακες είναι οπωσδήποτε μισθωτοί.

30 Επιπλέον, ισχυρίζεται ότι η ορκοδοσία, η οποία δεν συνιστά αντικειμενικά δύσκολη ενέργεια, εγγυάται την ορθή εκτέλεση της ευαίσθητης αποστολής την οποία οι φύλακες καλούνται να φέρουν εις πέρας στον τομέα της ασφάλειας και η οποία διέπεται από δεσμευτικές διατάξεις της νομοθεσίας του κράτους, υπογραμμίζοντας, κατ' αυτό τον τρόπο, την αιτιώδη συνάφεια που υφίσταται μεταξύ του όρκου και της ενισχύσεως της προληπτικής προστασίας της δημοσίας τάξεως.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

31 Λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών της εφαρμογής των άρθρων 45 ΕΚ και 55 ΕΚ, πρέπει, εξαρχής, να διαπιστωθεί αν οι εν λόγω διατάξεις δύνανται πράγματι να τύχουν εφαρμογής εν προκειμένω.

32 Κατά πάγια νομολογία, η προβλεπόμενη από τα άρθρα 45, εδάφιο πρώτο, ΕΚ και 55 ΕΚ παρέκκλιση πρέπει να περιορίζεται στις δραστηριότητες οι οποίες συνιστούν, αυτές καθαυτές, άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας (βλ. αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-114/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1998, σ. I-6717, σκέψη 35, της 9ης Μαρτίου 2000, C-355/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 2000, σ. I-1221, σκέψη 25, και της 31ης Μαΐου 2001, C-283/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. I-4363, σκέψη 20).

33 Το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι η δραστηριότητα των επιχειρήσεων φυλάξεως ή ασφαλείας δεν συνιστά κανονικά άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας (βλ. προαναφερθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 26, και της 31ης Μαΐου 2001, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 20).

34 Εξάλλου, με τη σκέψη 22 της προαναφερθείσας αποφάσεως της 31ης Μαΐου 2001, Επιτροπή κατά Ιταλίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 55, εδάφιο πρώτο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 45, εδάφιο πρώτο, ΕΚ) δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω.

35 Κατά συνέπεια, πρέπει να εξετασθεί αν τα στοιχεία που επικαλείται η Ιταλική Δημοκρατία στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής και τα οποία αφορούν το κωδικοποιημένο κείμενο και τις εκτελεστικές διατάξεις ως έχουν σήμερα μπορούν να οδηγήσουν σε διαφορετική εκτίμηση της καταστάσεως στην Ιταλία σε σχέση με εκείνες που οδήγησαν στην προπαρατεθείσα με τις σκέψεις 33 και 34 της παρούσας αποφάσεως νομολογία.

36 Σύμφωνα με το άρθρο 134 του κωδικοποιημένου κειμένου, οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας ασκούν, καταρχήν, δραστηριότητες επιτηρήσεως ή φυλάξεως κινητής ή ακίνητης περιουσίας και διενεργούν εξέταση ή έρευνες για λογαριασμό ιδιωτών.

37 Καίτοι οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας δύνανται, όπως δέχθηκε και η Ιταλική Δημοκρατία κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, σε ορισμένες περιπτώσεις και κατ' εξαίρεση να παρέχουν τη συνδρομή τους στους επιφορτισμένους με τη διασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας υπαλλήλους, όπως για παράδειγμα στον τομέα της μεταφοράς χρημάτων ή με τη συμμετοχή τους στην επιτήρηση ορισμένων δημοσίων χώρων, εντούτοις, το εν λόγω κράτος μέλος δεν απέδειξε ότι στην περίπτωση αυτή πρόκειται για άσκηση δημόσιας εξουσίας.

38 Πάντως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η απλή συμβολή στη διατήρηση της δημόσιας ασφάλειας, για την οποία οποιοσδήποτε είναι δυνατό να κληθεί, δεν αποτελεί άσκηση δημοσίας εξουσίας (βλ. απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1998, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προαναφερθείσα, σκέψη 37).

39 Εξάλλου, το άρθρο 134 του κωδικοποιημένου κειμένου θέτει ένα σαφές όριο στην άσκηση των δραστηριοτήτων επιτήρησης, ήτοι ότι οι δραστηριότητες αυτές δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας ή τη δυνατότητα περιορισμού της ατομικής ελευθερίας. Οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφαλείας δεν διαθέτουν, έτσι, καμία εξουσία καταναγκασμού.

40 Συνεπώς, η Ιταλική Δημοκρατία δεν μπορεί βάσιμα να υποστηρίξει ότι οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας συμβάλλουν, στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων τους, στη διατήρηση της δημοσίας τάξεως με πράξεις οι οποίες ανάγονται στην άσκηση δημόσιας εξουσίας.

41 Επιπλέον, όσον αφορά το επιχείρημα σχετικά με την αποδεικτική ισχύ των συντασσομένων από τους ορκωτούς ιδιωτικούς φύλακες βεβαιώσεων παραβάσεων, επισημαίνεται ότι, όπως άλλωστε παραδέχεται και η Ιταλική Δημοκρατία, οι εν λόγω βεβαιώσεις παραβάσεων δεν συνιστούν πλήρη απόδειξη, σε αντίθεση προς τις συντασσόμενες στο πλαίσιο της πλήρους ασκήσεως της δημόσιας εξουσίας, ιδίως από τους υπαλλήλους της δικαστικής αστυνομίας.

42 Τέλος, όσον αφορά το επιχείρημα σχετικά με τη δυνατότητα των ορκωτών ιδιωτικών φυλάκων να προβαίνουν σε συλλήψεις για αυτόφωρα εγκλήματα, η Ιταλική Δημοκρατία το επικαλέστηκε στο πλαίσιο της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση της 31ης Μαΐου 2001, Επιτροπή κατά Ιταλίας. Το Δικαστήριο έκρινε, με την ευκαιρία αυτή, στη σκέψη 21 της εκδοθείσας στην εν λόγω υπόθεση αποφάσεως, ότι οι φύλακες δεν έχουν περισσότερη εξουσία απ' όση οποιοσδήποτε άλλος ιδιώτης. Το συμπέρασμα αυτό θα πρέπει να γίνει δεκτό και στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής.

43 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφαλείας δεν συμμετέχουν στην Ιταλία, στο πλαίσιο της ισχύουσας νομοθεσίας, κατά τρόπο άμεσο και ειδικό, στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας, καθόσον οι δραστηριότητες ιδιωτικής ασφάλειας τις οποίες ασκούν δεν δύνανται να εξομοιωθούν με τα καθήκοντα υπηρεσιών δημόσιας ασφάλειας.

44 Κατά συνέπεια, οι προβλεπόμενες στα άρθρα 45 ΕΚ και 55 ΕΚ παρεκκλίσεις δεν τυγχάνουν εφαρμογής εν προκειμένω.

45 Περαιτέρω, όσον αφορά ειδικά τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 250 των εκτελεστικών διατάξεων, από την ιταλική νομοθεσία προκύπτει ότι για την παροχή υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας οι επιχειρήσεις μπορούν να προσλαμβάνουν μόνο φύλακες οι οποίοι έχουν δώσει, ενώπιον του νομάρχη και στην ιταλική γλώσσα, όρκο πίστεως στην Ιταλική Δημοκρατία και στον αρχηγό του κράτους.

46 Συναφώς, ακόμη κι αν ο κανόνας αυτός εφαρμόζεται εξίσου τόσο στους επιχειρηματίες που είναι εγκατεστημένοι σε μια ιταλική επαρχία όσο και στους επιχειρηματίες άλλων κρατών μελών που επιθυμούν να ασκούν τις δραστηριότητές τους στο ιταλικό έδαφος, αποτελεί εντούτοις, για κάθε μη εγκατεστημένο στην Ιταλία επιχειρηματία εμπόδιο στην άσκηση των δραστηριοτήτων του στο εν λόγω κράτος μέλος, το οποίο επηρεάζει αρνητικά τη δυνατότητα πρόσβασής του στην αγορά.

47 Συγκεκριμένα, οι εγκατεστημένοι σε μια ιταλική επαρχία επιχειρηματίες είναι περισσότερο πιθανό να διαθέτουν προσωπικό διατεθειμένο να δώσει τον όρκο που απαιτεί η ιταλική νομοθεσία σε σχέση με τους επιχειρηματίες από άλλα κράτη μέλη που επιθυμούν να ασκούν τις δραστηριότητές τους στο ιταλικό έδαφος. Καθίσταται, έτσι, προφανές ότι η επίσημη αυτή υπόσχεση πίστεως στην Ιταλική Δημοκρατία και στον αρχηγό του κράτους, λόγω της συμβολικής της σημασίας, μπορεί να δοθεί ευκολότερα από τους υπηκόους του κράτους μέλους αυτού ή από πρόσωπα ήδη εγκατεστημένα στο εν λόγω κράτος. Κατά συνέπεια, οι αλλοδαποί επιχειρηματίες περιέρχονται σε δυσμενέστερη θέση έναντι των Ιταλών επιχειρηματιών που είναι εγκατεστημένοι στην Ιταλία.

48 Επομένως, η επίδικη ορκοδοσία, η οποία επιβάλλεται κατ' αυτό τον τρόπο στους εργαζομένους των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφαλείας, αποτελεί για τους μη εγκατεστημένους στην Ιταλία επιχειρηματίες εμπόδιο στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

49 Όσον αφορά τον λόγο δημοσίας τάξεως που προβάλλει επικουρικώς η Ιταλική Δημοκρατία για να δικαιολογήσει το ως άνω εμπόδιο στις ελευθερίες τις οποίες εγγυώνται τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, πρέπει να υπενθυμιστεί, αφενός, ότι η έννοια της δημοσίας τάξεως προϋποθέτει πραγματική και επαρκώς σοβαρή απειλή θίγουσα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Όπως όλες οι εξαιρέσεις από θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης, η σχετική με τη δημόσια τάξη εξαίρεση πρέπει να ερμηνεύεται στενά (βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, προαναφερθείσα, σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

50 Ωστόσο, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι εγκατεστημένες σε άλλα πλην της Ιταλικής Δημοκρατίας κράτη μέλη επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας μπορούν, με την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και με τη χρησιμοποίηση προσωπικού το οποίο δεν έχει παράσχει όρκο πίστεως στην Ιταλική Δημοκρατία και στον αρχηγό του κράτους, να αποτελέσουν πραγματική και σοβαρή απειλή για ένα θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας.

51 Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η προβλεπόμενη στην ιταλική νομοθεσία υποχρέωση ορκοδοσίας αντιβαίνει στα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

52 Συνεπώς, η πρώτη αιτίαση που διατυπώνει η Επιτροπή προς στήριξη της προσφυγής της είναι βάσιμη.

Επί της δεύτερης αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση του άρθρου 49 ΕΚ λόγω της υποχρεώσεως κατοχής άδειας ισχύουσας σε συγκεκριμένη περιφέρεια

Επιχειρήματα των διαδίκων

53 Κατά την Επιτροπή, η υποχρέωση εφοδιασμού με προηγούμενη άδεια ισχύουσα σε ορισμένο τμήμα του ιταλικού εδάφους, δυνάμει του άρθρου 134 του κωδικοποιημένου κειμένου, για την περιστασιακή απλώς παροχή υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας, συνιστά περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ.

54 Τέτοιοι περιορισμοί δικαιολογούνται μόνο στο μέτρο που ανταποκρίνονται σε επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και, ειδικότερα, στο μέτρο που ένα τέτοιο γενικό συμφέρον δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων υπηρεσίες στο κράτος μέλος εντός του οποίου είναι εγκατεστημένος.

55 Η Ιταλική Δημοκρατία, ζητεί, κυρίως, να εφαρμοστούν οι προβλεπόμενες στα άρθρα 45 ΕΚ και 55 ΕΚ εξαιρέσεις.

56 Επικουρικώς, υποστηρίζει ότι, στο μέτρο που ο τομέας της επίδικης δραστηριότητας δεν έχει εναρμονιστεί και κανένα σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισης δεν εφαρμόζεται σε αυτόν, η διοίκηση του κράτους μέλους υποδοχής διατηρεί την εξουσία να απαιτήσει από τις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις να εφοδιαστούν με άδεια των εθνικών αρχών.

57 Τέλος, η Ιταλική Δημοκρατία προσθέτει ότι, εν πάση περιπτώσει, για να εκτιμήσει αν η άδεια πρέπει να χορηγηθεί ή όχι, η αρμόδια διοικητική αρχή λαμβάνει υπόψη, στην πράξη, τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχουν οι παρέχοντες υπηρεσίες εντός του κράτους καταγωγής τους.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

58 Κατά πάγια νομολογία, μια εθνική κανονιστική ρύθμιση που εξαρτά από τη χορήγηση διοικητικής άδειας την παροχή υπηρεσιών επί του εθνικού εδάφους από επιχείρηση εγκατεστημένη εντός άλλου κράτους μέλους συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, υπό την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 9ης Αυγούστου 1994, C-43/93, Vander Elst, Συλλογή 1994, σ. I-3803, σκέψη 15, Επιτροπή κατά Βελγίου, προαναφερθείσα, σκέψη 35, της 7ης Οκτωβρίου 2004, C-189/03, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 2004, σ. I-9289, σκέψη 17, και της 18ης Ιουλίου 2007, C-134/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2007, σ. I-6251, σκέψη 23).

59 Επιπλέον, ο περιορισμός του εδαφικού πεδίου ισχύος της άδειας, ο οποίος υποχρεώνει τον παρέχοντα υπηρεσίες, κατ' εφαρμογή του άρθρου 136 του

κωδικοποιημένου κειμένου, να ζητεί άδεια για κάθε μία από τις επαρχίες στις οποίες προτίθεται να ασκήσει τις δραστηριότητές του, περιπλέκει ακόμη περισσότερο την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεδομένου ότι η Ιταλία διαιρείται σε 103 επαρχίες (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 21ης Μαρτίου 2002, C-298/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2002, σ. I-3129, σκέψη 64).

60 Κατά συνέπεια, νομοθεσία όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση αντιβαίνει καταρχήν στο άρθρο 49 ΕΚ και απαγορεύεται, επομένως, από το άρθρο αυτό, εκτός αν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και υπό τον όρο, εξάλλου, ότι είναι ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, προαναφερθείσα, σκέψη 24).

61 Καταρχάς. επισημαίνεται ότι η απαίτηση προηγούμενης διοικητικής εγκρίσεως ή άδειας για την άσκηση δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφάλειας ανταποκρίνεται, αυτή καθεαυτήν, στην ανάγκη προστασίας της δημοσίας τάξεως, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως των δραστηριοτήτων αυτών.

62 Εντούτοις, κατά πάγια νομολογία, ένα τέτοιο εμπόδιο μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο στο μέτρο κατά το οποίο το προβαλλόμενο γενικό συμφέρον δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες εντός του κράτους μέλος όπου είναι εγκατεστημένος (βλ. απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προαναφερθείσα, σκέψη 43).

63 Συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου ένα μέτρο κράτους μέλους το οποίο, κατ' ουσίαν, εξυπηρετεί τον ίδιο σκοπό με τους ελέγχους που έχουν πραγματοποιηθεί στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος ο παρέχων τις υπηρεσίες.

64 Εν προκειμένω, η ιταλική νομοθεσία, καθόσον αποκλείει τη δυνατότητα να ληφθούν υπόψη οι υποχρεώσεις τις οποίες ο παρέχων διασυνοριακές υπηρεσίες υπέχει στο κράτος μέλος εντός του οποίου είναι εγκατεστημένος υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση αυστηρού ελέγχου των εν λόγω δραστηριοτήτων (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις Επιτροπή κατά Βελγίου, προαναφερθείσα, σκέψη 38, της 29ης Απριλίου 2004, C-171/02, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, Συλλογή 2004, σ. I-5645, σκέψη 60, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, προαναφερθείσα, σκέψη 18, και της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, προαναφερθείσα, σκέψη 25).

65 Όσον αφορά το επιχείρημα της Ιταλικής Δημοκρατίας σύμφωνα με το οποίο υφίσταται διοικητική πρακτική, κατ' εφαρμογή της οποίας η αρμόδια αρχή, όταν αποφαίνεται επί αιτήσεων παροχής αδείας, λαμβάνει υπόψη τις υποχρεώσεις τις οποίες επιβάλλει το κράτος μέλος προελεύσεως, επιβάλλεται η επισήμανση ότι η πρακτική αυτή δεν αποδείχθηκε. Σε κάθε περίπτωση, κατά πάγια νομολογία, απλή διοικητική πρακτική, η οποία από τη φύση της μπορεί να μεταβάλλεται κατά βούληση από τη διοίκηση και η οποία στερείται της προσήκουσας δημοσιότητας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων από τη Συνθήκη ΕΚ (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, προαναφερθείσα, σκέψη 19).

66 Τέλος, όπως αναφέρθηκε με τη σκέψη 44 της παρούσας αποφάσεως, οι προβλεπόμενες στα άρθρα 45 ΕΚ και 55 ΕΚ εξαιρέσεις δεν έχουν εν προκειμένω εφαρμογή.

67 Συνεπώς, η δεύτερη αιτίαση που αντλείται από παράβαση του άρθρου 49 ΕΚ λόγω της υποχρεώσεως κατοχής άδειας ισχύουσας σε συγκεκριμένη περιφέρεια είναι βάσιμη, ελλείψει ρητής διατάξεως της ιταλικής νομοθεσίας επιβάλλουσας τη συνεκτίμηση των υποχρεώσεων που επιβάλλει το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση.

Επί της τρίτης αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ λόγω της περιορισμένης εδαφικής ισχύος της άδειας και της υποχρεώσεως συνεκτιμήσεως, προς έκδοση της εν λόγω άδειας, του αριθμού και της σπουδαιότητας των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται ήδη στη συγκεκριμένη περιφέρεια

68 Όπως αναφέρθηκε με τη σκέψη 59 της παρούσας αποφάσεως, από το άρθρο 136 του κωδικοποιημένου κειμένου προκύπτει ότι η χορήγηση άδειας επιτρέπει την άσκηση της δραστηριότητας της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας μόνον εντός των ορίων της περιφέρειας για την οποία αυτή εκδόθηκε.

69 Εξάλλου, εναπόκειται στον νομάρχη να εκτιμήσει τη σκοπιμότητα εκδόσεως των αδειών κατόπιν συνεκτιμήσεως του αριθμού και της σπουδαιότητας των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται ήδη στο επίμαχο έδαφος.

Επιχειρήματα των διαδίκων

70 Κατά την Επιτροπή, οι εν λόγω διατάξεις συνιστούν αδικαιολόγητο και δυσανάλογο περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως και, λόγω ακριβώς της άδειας, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

71 Επιπλέον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το γεγονός ότι ο νομάρχης προβαίνει σε εκτίμηση του κινδύνου που συνεπάγεται, ενδεχομένως, για τη δημόσια τάξη η ύπαρξη υπερβολικά μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της ιδιωτικής ασφάλειας εντός συγκεκριμένης περιφέρειας, δημιουργεί στον επιχειρηματία που προέρχεται από άλλο κράτος μέλος ανασφάλεια δικαίου, επισημαίνοντας επιπροσθέτως ότι η ύπαρξη σοβαρής και πραγματικής απειλής για τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια δεν αποδείχθηκε.

72 Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι ο εδαφικός αυτός περιορισμός δεν αντιβαίνει στο άρθρο 43 ΕΚ και ότι συνδέεται άμεσα με τη σχετική προς την προστασία της δημοσίας τάξεως εκτίμηση, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση της άδειας από τον νομάρχη. Η εκτίμηση αυτή βασίζεται αναγκαστικά σε στοιχεία που αφορούν αποκλειστικώς συγκεκριμένη περιφέρεια, όπως η γνώση των σχετικών με την οργανωμένη εγκληματικότητα στην περιφέρεια αυτή στοιχείων.

73 Τέλος, η Ιταλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι πρέπει να διασφαλιστεί ότι οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας δεν υποκαθίστανται στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

74 Η Ιταλική Δημοκρατία δεν αμφισβητεί ότι ο εδαφικός περιορισμός της άδειας συνιστά περιορισμό τόσο της ελευθερίας εγκαταστάσεως όσο και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, κατά την έννοια της παρατιθέμενης στη σκέψη 17 της παρούσας αποφάσεως νομολογίας. Αμυνόμενη, επικαλείται κυρίως την προστασία της δημοσίας τάξεως και της δημόσιας ασφάλειας, υπογραμμίζοντας συναφώς ότι οι δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας πρέπει να ασκούνται αποκλειομένης κάθε επιρροής εγκληματικών οργανώσεων δραστηριοποιούμενων στη συγκεκριμένη περιφέρεια.

75 Όσον αφορά τους λόγους δημοσίας τάξεως που προβάλλει η Ιταλική Δημοκρατία για να δικαιολογήσει το εμπόδιο αυτό και ενόψει της αναφερόμενης στη σκέψη 49 της παρούσας αποφάσεως πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου, ακόμη κι αν γίνει δεκτό ότι υφίσταται πράγματι ο κίνδυνος επιρροής τέτοιων οργανώσεων, πάντως η Ιταλική Δημοκρατία δεν υποστηρίζει ούτε αποδεικνύει ότι το σύστημα των κατά τόπον αδειών είναι το μόνο που δύναται να αποκλείσει τον κίνδυνο αυτό και να διασφαλίσει τη διατήρηση της δημοσίας τάξεως.

76 Η Ιταλική Δημοκρατία δεν απέδειξε ότι για να μην τεθεί σε κίνδυνο ο αποτελεσματικός έλεγχος των δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφάλειας είναι αναγκαία η χορήγηση άδειας για κάθε περιφέρεια στην οποία επιχείρηση άλλου κράτους μέλους προτίθεται να ασκήσει τις εν λόγω δραστηριότητες βάσει της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεδομένου ότι οι εν λόγω δραστηριότητες δεν μπορούν αυτές καθεαυτές, να προκαλέσουν διατάραξη της δημοσίας τάξεως.

77 Συναφώς, λιγότερο περιοριστικά μέτρα από αυτά που έχει λάβει η Ιταλική Δημοκρατία, όπως η επιβολή τακτικών διοικητικών ελέγχων, θα μπορούσαν, σε συνδυασμό με την απαίτηση προηγούμενης άδειας μη περιορισμένης εδαφικής ισχύος, να εξασφαλίσουν παρόμοιο αποτέλεσμα και να διασφαλίσουν τον έλεγχο των δραστηριοτήτων παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας, δεδομένου ότι η εν λόγω άδεια μπορεί, εξάλλου, να ανακληθεί προσωρινά ή οριστικά σε περίπτωση παράβασης των υποχρεώσεων τις οποίες υπέχουν οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας ή σε περίπτωση διαταράξεως της δημοσίας τάξεως.

78 Τέλος, το επιχείρημα ότι είναι ανάγκη να απαγορευθεί η εγκατάσταση υπερβολικά μεγάλου αριθμού αλλοδαπών επιχειρήσεων που έχουν ως σκοπό την άσκηση δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφάλειας ή την παροχή των υπηρεσιών τους στην ιταλική αγορά υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας, κατά τρόπον ώστε οι εν λόγω επιχειρήσεις να μην υποκαταστήσουν την αρμόδια αρχή δημόσιας ασφάλειας, δεν μπορεί επίσης να γίνει δεκτό, ελλείψει, ιδίως, ταύτισης μεταξύ των επίμαχων δραστηριοτήτων και των δραστηριοτήτων που εντάσσονται στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας, όπως αναφέρθηκε με τη σκέψη 40 της παρούσας αποφάσεως.

79 Κατά συνέπεια, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, οι οποίοι απορρέουν από την επίμαχη νομοθεσία, δεν δικαιολογούνται.

80 Επομένως, η τρίτη αιτίαση που αντλείται από παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, λόγω της περιορισμένης εδαφικής ισχύος της άδειας, είναι βάσιμη.

Επί της τέταρτης αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση του άρθρου 49 ΕΚ λόγω της απαίτησης να υπάρχει έδρα επιχειρηματικής δραστηριότητας σε κάθε μία από τις επαρχίες όπου ασκούνται οι δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας

81 Από την εφαρμογή του κωδικοποιημένου κειμένου και από τις εκτελεστικές διατάξεις συνάγεται η υποχρέωση των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας να έχουν έδρα επιχειρηματικής δραστηριότητας σε κάθε μία από τις επαρχίες εντός των ορίων των οποίων προτίθενται να ασκήσουν τις δραστηριότητές τους.

Επιχειρήματα των διαδίκων

82 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ως άνω υποχρέωση αποτελεί περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ο οποίος δεν δικαιολογείται από κανέναν επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος.

83 Η Ιταλική Δημοκρατία, η οποία δεν αμφισβητεί την επίμαχη πρακτική των νομαρχών ούτε τον περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που η πρακτική αυτή συνεπάγεται, ισχυρίζεται ότι η απαίτηση να υπάρχει έδρα επιχειρηματικής δραστηριότητας ή επαγγελματικοί χώροι αποσκοπεί στο να διασφαλιστεί, ειδικότερα, ένας εύλογος βαθμός εγγύτητας μεταξύ της ζώνης δράσεως των ορκωτών ιδιωτικών φυλάκων και της άσκησης από τον κάτοχο της άδειας των καθηκόντων διεύθυνσης, διοίκησης και ελέγχου.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

84 Υπενθυμίζεται ευθύς εξαρχής ότι, κατά πάγια νομολογία, η προϋπόθεση ότι μια επιχείρηση φυλάξεως πρέπει να έχει την έδρα των εργασιών της στο κράτος μέλος

εντός του οποίου παρέχονται οι υπηρεσίες αντίκειται ευθέως προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθόσον καθιστά αδύνατη την παροχή, εντός αυτού του κράτους, υπηρεσιών από επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη (βλ., μεταξύ άλλων, προαναφερθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 27, καθώς και της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 43 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

85 Δεν αμφισβητείται ότι η επίμαχη στην προκειμένη περίπτωση πρακτική συνιστά απαγορευόμενο, καταρχήν, εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, την οποία εγγυάται το άρθρο 49 ΕΚ, όπως άλλωστε αναγνωρίζει και η Ιταλική Δημοκρατία.

86 Ο περιορισμός αυτός, όμως, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δεν μπορεί να δικαιολογηθεί, καθόσον δεν πληροί τις αναφερόμενες στη σκέψη 18 της παρούσας αποφάσεως προϋποθέσεις, στο μέτρο που η σχετική με την έδρα επιχειρηματικής δραστηριότητας προϋπόθεση βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού ο οποίος συνίσταται στη διασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας.

87 Συγκεκριμένα, ο έλεγχος των δραστηριοτήτων της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας ουδόλως εξαρτάται από την ύπαρξη έδρας επιχειρηματικής δραστηριότητας σε κάθε μία από τις επαρχίες του εν λόγω κράτους, εντός των ορίων των οποίων οι επιχειρήσεις προτίθενται να παράσχουν υπηρεσίες δυνάμει της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών. Ένα καθεστώς παροχής άδειας και οι υποχρεώσεις που απορρέουν εξ αυτού αρκούν συναφώς για να επιτευχθεί ο σκοπός του ελέγχου της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας, υπό την επιφύλαξη ότι, όπως αναφέρθηκε στη σκέψη 62 της παρούσας αποφάσεως, οι προϋποθέσεις χορηγήσεως της εν λόγω άδειας δεν είναι δυνατό να αποσκοπούν στο ίδιο αποτέλεσμα με αυτό στο οποίο στοχεύουν οι αντίστοιχες νομικές προϋποθέσεις που πληρούνται ήδη στο κράτος μέλος εγκαταστάσεως (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 11ης Μαρτίου 2004, C-496/01, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2004, σ. I-2351, σκέψη 71).

88 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ιταλική Δημοκρατία, επιβάλλοντας στους παρέχοντες υπηρεσίες την υποχρέωση να διαθέτουν έδρα επιχειρηματικής δραστηριότητας σε κάθε μία από τις επαρχίες στην οποία ασκούν τις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

89 Κατά συνέπεια, η τέταρτη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

Επί της πέμπτης αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση του άρθρου 49 ΕΚ λόγω της υποχρεώσεως του προσωπικού των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας να κατέχει άδεια

90 Κατ' εφαρμογή του άρθρου 138 του κωδικοποιημένου κειμένου, η άσκηση του επαγγέλματος του ορκωτού ιδιωτικού φύλακα υπόκειται σε ορισμένες προϋποθέσεις. Εξάλλου, ο διορισμός των ιδιωτικών φυλάκων προϋποθέτει έγκριση του νομάρχη.

Επιχειρήματα των διαδίκων

91 Κατά την Επιτροπή, η θέσπιση της άδειας αυτής για το προσωπικό των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας οι οποίες εγκαθίστανται σε άλλα κράτη μέλη αντιβαίνει στο άρθρο 49 ΕΚ, στο μέτρο που η εθνική νομοθεσία δεν λαμβάνει υπόψη τους ελέγχους στους οποίους υπόκεινται οι ορκωτοί ιδιωτικοί φύλακες στο κράτος μέλος προελεύσεως.

92 Η Ιταλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι η αιτίαση αυτή μπορεί να εξεταστεί μόνον υπό την οπτική γωνία της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων. Επιπλέον, επαναλαμβάνει τον αμυντικό ισχυρισμό που προέβαλε βάσει του άρθρου 55 ΕΚ σχετικά με τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

93 Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η προϋπόθεση ότι τα μέλη του προσωπικού επιχειρήσεως ιδιωτικής ασφάλειας πρέπει να αποκτήσουν νέα ειδική άδεια στο κράτος μέλος υποδοχής συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από τη συγκεκριμένη επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ, καθόσον δεν λαμβάνονται υπόψη οι έλεγχοι και οι εξετάσεις που πραγματοποιήθηκαν στο κράτος μέλος καταγωγής (προαναφερθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Πορτογαλίας σκέψη 66, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, σκέψη 30, και της 26ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 55).

94 Ένα τέτοιον ακριβώς περιορισμό επιβάλλει το κωδικοποιημένο κείμενο. Κατά συνέπεια, στο μέτρο που το σχετικό με την εφαρμογή του άρθρου 55 ΕΚ επιχείρημα της Ιταλικής Δημοκρατίας στερείται σημασίας, η πέμπτη αιτίαση είναι ομοίως βάσιμη.

Επί της έκτης αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ λόγω του καθορισμού σχετικών με τον αριθμό των εργαζομένων προϋποθέσεων

Επιχειρήματα των διαδίκων

95 Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 257 των εκτελεστικών διατάξεων προβλέπει έναν ελάχιστο και/ή μέγιστο προσωπικό ορκωτών ιδιωτικών φυλάκων για κάθε επιχείρηση ιδιωτικής ασφάλειας.

96 Η Επιτροπή επικαλείται τρεις άδειες νομαρχών, εκδοθείσες από τους νομάρχες διαφορετικών επαρχιών, οι οποίες αναφέρουν τον αριθμό των φυλάκων που απασχολούν οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας.

97 Θεωρεί ότι η διοίκηση των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας φέρει μια ιδιαίτερα επαχθή υποχρέωση στο μέτρο που, αφενός, ο ακριβής αριθμός προσωπικού σε κάθε μία από τις ανά επαρχία εγκαταστάσεις αποτελεί αναγκαίο στοιχείο της αιτήσεως χορηγήσεως αδείας και, αφετέρου, οποιαδήποτε μεταβολή του προσωπικού πρέπει να εγκρίνεται από τον νομάρχη. Η υποχρέωση αυτή συνιστά αδικαιολόγητο και δυσανάλογο περιορισμό τόσο της άσκησης του δικαιώματος εγκαταστάσεως, όσο και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

98 Η Ιταλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι η μοναδική υποχρέωση την οποία επιβάλλουν οι σχετικές διατάξεις έγκειται στην κοινοποίηση προς τον νομάρχη της σύνθεσης των εργαζομένων, κατά τρόπον ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στις αρχές δημόσιας ασφάλειας να γνωρίζουν τον αριθμό των ενόπλων ατόμων που παρέχουν υπηρεσίες σε συγκεκριμένη περιφέρεια, προς τον σκοπό διενεργείας των αναγκαίων ελέγχων.

99 Προσθέτει ότι οι άδειες των νομαρχών, ορισμένες εκ των οποίων προσκόμισε η Επιτροπή, περιορίζονται στο να αναφέρουν μόνον τον αριθμό των εργαζομένων που έχουν δηλώσει οι υπεύθυνοι των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας, χωρίς να επιβάλλουν, αυτές καθεαυτές, οποιαδήποτε υποχρέωση.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

100 Δεν αμφισβητείται ότι, κατ' εφαρμογή του άρθρου 257 των εκτελεστικών διατάξεων, κάθε μεταβολή ή τροποποίηση των όρων λειτουργίας της επιχειρήσεως, ειδικότερα δε η μεταβολή του αριθμού των απασχολούμενων φυλάκων, πρέπει να γνωστοποιείται στον νομάρχη και να εγκρίνεται από αυτόν. Συνεπώς, η αναγκαία για την άσκηση των δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφάλειας άδεια του νομάρχη χορηγείται, ειδικότερα, με βάση τον πίνακα του προσωπικού.

101 Η απαίτηση αυτή δύναται εμμέσως να οδηγήσει σε απαγόρευση της αυξήσεως ή της μειώσεως του αριθμού των απασχολούμενων από τις επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας προσώπων.

102 Το γεγονός αυτό είναι ικανό να επηρεάσει την πρόσβαση των αλλοδαπών επιχειρηματιών στην ιταλική αγορά των υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας. Συγκεκριμένα, λαμβανομένων υπόψη των περιορισμών που επέρχονται στην εξουσία του οικονομικού επιχειρηματία προς οργάνωση και διοίκηση και στις επιπτώσεις αυτών από άποψη κόστους, οι αλλοδαπές επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας ενδέχεται να αποθαρρυνθούν από την ίδρυση δευτερευουσών εγκαταστάσεων ή θυγατρικών στην Ιταλία ή από την παροχή των υπηρεσιών τους στην ιταλική αγορά.

103 Όσον αφορά τον δικαιολογητικό λόγο που προβάλλει η Ιταλική Δημοκρατία σε σχέση με το εμπόδιο που παρεμβάλλεται στις ελευθερίες που εγγυώνται τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η απαίτηση άδειας του νομάρχη για κάθε τροποποίηση των όρων λειτουργίας της επιχειρήσεως δεν μπορεί να χαρακτηριστεί άνευ ετέρου ως ακατάλληλο μέσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με αυτό σκοπού της αποτελεσματικότητας του ελέγχου των οικείων δραστηριοτήτων (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, προαναφερθείσα, σκέψη 59).

104 Εντούτοις, η Ιταλική Δημοκρατία δεν απέδειξε επαρκώς κατά νόμο ότι ο προβλεπόμενος από την ισχύουσα νομοθεσία έλεγχος καθορισμού του αριθμού των εργαζομένων είναι αναγκαίος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

105 Κατά συνέπεια, η έκτη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

Επί της έβδομης αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ λόγω της υποχρεώσεως καταθέσεως εγγυήσεως υπέρ του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων

106 Δυνάμει του άρθρου 137 του κωδικοποιημένου κειμένου, οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας υποχρεούνται στην κατάθεση εγγυήσεως, της οποίας το ποσό καθορίζεται από τον νομάρχη, υπέρ του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, σε κάθε μία από τις επαρχίες για την οποία διαθέτουν άδεια άσκησης των δραστηριοτήτων τους. Η εγγύηση αυτή πρέπει να διασφαλίζει την καταβολή ενδεχόμενων διοικητικών προστίμων σε περίπτωση μη συμμορφώσεως προς τις προϋποθέσεις που διέπουν την έκδοση της άδειας.

Επιχειρήματα των διαδίκων

107 Κατά την Επιτροπή, η προϋπόθεση αυτή επιβάλλει ένα πρόσθετο οικονομικό βάρος στις επιχειρήσεις οι οποίες δεν έχουν την κύρια έδρα τους στην Ιταλία, στο μέτρο που η ιταλική νομοθεσία δεν λαμβάνει υπόψη πανομοιότυπη υποχρέωση που ενδεχομένως υφίσταται στο κράτος μέλος προελεύσεως.

108 Η Ιταλική Δημοκρατία παρατηρεί ότι, καθόσον η δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο κοινοτικής εναρμόνισης, το ενδεχόμενο η εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος επιχείρηση να έχει καταθέσει στο κράτος μέλος προελεύσεως επαρκείς εγγυήσεις σε πιστωτικά ιδρύματα ανάλογα του ιταλικού Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων μπορεί να εξετάζεται μόνον κατά περίπτωση.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

109 Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, στον τομέα της ιδιωτικής ασφάλειας, η υποχρέωση καταθέσεως εγγυήσεως στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων είναι ικανή να δυσχεράνει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών κατά την έννοια των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, στο μέτρο που καθιστά την παροχή υπηρεσιών ή τη σύσταση θυγατρικής εταιρίας ή δευτερεύουσας εγκαταστάσεως περισσότερο επαχθή για τις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας σε σχέση με τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στο κράτος μέλος προορισμού (βλ. απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, προαναφερθείσα, σκέψη 41).

110 Επισημαίνεται ότι, εν προκειμένω, υφίσταται υποχρέωση καταθέσεως εγγυήσεως σε κάθε μία επαρχία εντός της οποίας η επιχείρηση προτίθεται να ασκήσει τις δραστηριότητές της.

111 Ένα τέτοιο εμπόδιο μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο στο μέτρο κατά το οποίο το προβαλλόμενο γενικό συμφέρον, ήτοι η παροχή προς τις ιταλικές αρχές ποσών δυνάμενων να εγγυηθούν την εκπλήρωση όλων των υποχρεώσεων δημοσίου δικαίου των οποίων η αθέτηση επισύρει κατά την ιταλική νομοθεσία κυρώσεις, δεν διασφαλίζεται ήδη από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων τις υπηρεσίες στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος.

112 Συναφώς, η επίμαχη ιταλική νομοθεσία απαιτεί την κατάθεση εγγυήσεως, χωρίς να λαμβάνει υπόψη ενδεχόμενη εγγύηση η οποία έχει συσταθεί στο κράτος μέλος προελεύσεως.

113 Πάντως, από τις παρατηρήσεις της Ιταλικής Δημοκρατίας προκύπτει ότι στην πράξη οι αρμόδιες νομαρχιακές αρχές λαμβάνουν υπόψη, κατά περίπτωση, τις εγγυήσεις που έχουν κατατεθεί σε χρηματοοικονομικά ιδρύματα άλλων κρατών μελών αντίστοιχα του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων.

114 Με την πρακτική αυτή η Ιταλική Δημοκρατία αναγνωρίζει ότι η εκ νέου κατάθεση εγγυήσεως σε κάθε μία από τις επαρχίες όπου ο εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος επιχειρηματίας προτίθεται να ασκήσει τις δραστηριότητές του δυνάμει της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

115 Υπό τις περιστάσεις αυτές, η έβδομη αιτίαση είναι βάσιμη.

Επί της όγδοης αιτιάσεως που αντλείται από παράβαση του άρθρου 49 *ΕΚ λόγω της επιβολής διοικητικού ελέγχου των τιμών*

116 Δυνάμει του άρθρου 257 των εκτελεστικών διατάξεων, ο νομάρχης είναι αρμόδιος για την έγκριση των τιμοκαταλόγων που εφαρμόζουν οι επιχειρήσεις σε κάθε παροχή υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας. Οποιαδήποτε τροποποίηση των εν λόγω τιμοκαταλόγων προϋποθέτει έγκριση υπό τους ίδιους όρους.

117 Εξάλλου, από την εγκύκλιο 559/C. 4770.10089. D του Υπουργείου Εσωτερικών της 8ης Νοεμβρίου 1999 προκύπτει ότι οι νομάρχες καθορίζουν τη νόμιμη αμοιβή για κάθε είδος υπηρεσιών, καθώς και το περιθώριο παρεκκλίσεως από αυτή που εκφράζεται σε ποσοστό, εντός των ορίων του οποίου κάθε επιχείρηση παραμένει ελεύθερη να καταρτίσει τον δικό της τιμοκατάλογο για κάθε υπηρεσία.

118 Οι νομάρχες οφείλουν να εξετάζουν ότι οι προτεινόμενοι τιμοκατάλογοι δεν εξέρχονται του περιθωρίου αυτού πριν προβούν σε έγκρισή τους. Σε περίπτωση μη τηρήσεως του εν λόγω περιθωρίου, οι υπεύθυνοι των επιχειρήσεων οφείλουν να δικαιολογήσουν τους λόγους που επιβάλλουν τον καθορισμό τιμών εξερχομένων του περιθωρίου αυτού, οι δε νομάρχες οφείλουν να εξακριβώσουν κατά πόσον οι επιχειρήσεις έχουν μια τέτοια δυνατότητα. Αν η προϋπόθεση αυτή μετά βεβαιότητας δεν πληρούται, οι τιμοκατάλογοι δεν εγκρίνονται και, κατά συνέπεια, η άδεια δεν εκδίδεται.

Επιχειρήματα των διαδίκων

119 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η ρύθμιση αυτή αντιβαίνει προς την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Λαμβανομένου υπόψη του ελέγχου τιμών που διενεργείται κατ' αυτό τον τρόπο, οι τιμοκατάλογοι που εφαρμόζονται στην Ιταλία εμποδίζουν τους παρέχοντες υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος να δραστηριοποιηθούν στην ιταλική αγορά ή να παράσχουν υπηρεσίες σε περισσότερο προνομιακές τιμές σε σχέση με τις τιμές που εφαρμόζουν οι ανταγωνιστές τους στην Ιταλία ή, τέλος, να προτείνουν ακριβότερες, αλλά υψηλής προστιθέμενης αξίας, υπηρεσίες, οι οποίες θα ήταν και περισσότερο ανταγωνιστικές.

120 Η ρύθμιση αυτή αποτελεί μέτρο ικανό να εμποδίσει την πρόσβαση στην αγορά των υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας, καθόσον παρεμποδίζει τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό των τιμών.

121 Η Ιταλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι η επίδικη νομοθεσία δικαιολογείται από την ανάγκη να αποφευχθεί η παροχή υπηρεσιών σε εξαιρετικά χαμηλές τιμές, γεγονός το οποίο θα οδηγούσε αναπόφευκτα σε πτώση της ποιότητας των υπηρεσιών, ικανή να θέσει σε κίνδυνο όχι μόνον την ικανοποίηση των συνήθων συμφερόντων των καταναλωτών, αλλά και την προστασία θεμελιωδών συμφερόντων σχετικών με τη δημόσια ασφάλεια.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

122 Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει την εφαρμογή κάθε εθνικής ρύθμισης που έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται η παροχή υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών δυσκολότερη απ' ό,τι η παροχή υπηρεσιών που πραγματοποιείται αποκλειστικώς στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους (βλ. απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, προαναφερθείσα, σκέψη 70).

123 Σε σχέση με ορισμένες υποχρεωτικές κατώτατες τιμές, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η ρύθμιση που απαγορεύει απολύτως την παρέκκλιση, βάσει συμβάσεως, από τις κατώτατες αμοιβές που καθορίζει ο πίνακας δικηγορικών αμοιβών για την παροχή υπηρεσιών οι οποίες, αφενός, είναι νομικής φύσης και, αφετέρου, παρέχονται αποκλειστικώς από δικηγόρους συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, την οποία προβλέπει το άρθρο 49 ΕΚ (βλ. αποφάσεις της 5ης Δεκεμβρίου 2006, C-94/04 και C-202/04, Cipolla κ.λπ., Συλλογή 2006, σ. I-11421, σκέψη 70, και της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, προαναφερθείσα, σκέψη 71).

124 Στην υπό κρίση υπόθεση, η αναφερόμενη στη σκέψη 117 της παρούσας αποφάσεως εγκύκλιος 559/C. 4770.10089. D του Υπουργείου Εσωτερικών αναγνωρίζει στους νομάρχες εξουσία λήψεως αποφάσεων όσον αφορά τον καθορισμό ενός καταλόγου αναφοράς και την έγκριση των προτεινομένων από τους επιχειρηματίες καταλόγων, η δε έλλειψη της εγκρίσεως συνιστά εμπόδιο για τη χορήγηση της άδειας.

125 Αυτού του είδους ο περιορισμός της ελευθερίας καθορισμού των τιμών δύναται να περιορίσει την πρόσβαση στην ιταλική αγορά των υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας των επιχειρηματιών που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη και οι οποίοι επιθυμούν να παράσχουν τις υπηρεσίες τους στο κράτος αυτό. Πράγματι, ο εν λόγω περιορισμός, αφενός, στερεί από τους επιχειρηματίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος τη δυνατότητα να ανταγωνισθούν αποτελεσματικότερα, προσφέροντας τιμές χαμηλότερες από τις καθοριζόμενες με τους υποχρεωτικούς πίνακες αμοιβών, τους επιχειρηματίες που είναι εγκατεστημένοι μόνιμα στην Ιταλία και διαθέτουν, ως εκ τούτου, μεγαλύτερες δυνατότητες προσέλκυσης πελατείας απ' ό,τι οι εγκατεστημένοι στο εξωτερικό δικηγόροι (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, προαναφερθείσα, σκέψη 72 και εκεί

παρατιθέμενη νομολογία). Αφετέρου, ο περιορισμός αυτός δύναται να αποτρέψει τους εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη επιχειρηματίες από το να περιλάβουν στις τιμές των υπηρεσιών τους στοιχεία κόστους τα οποία δεν βαρύνουν τους εγκατεστημένους στην Ιταλία επιχειρηματίες.

126 Τέλος, το περιθώριο διακυμάνσεως που καταλείπεται στους επιχειρηματίες δεν δύναται να αντισταθμίσει τις επιπτώσεις που συνεπάγεται ο περιορισμός αυτός της ελευθερίας καθορισμού των τιμών.

127 Κατά συνέπεια, στοιχειοθετείται περιορισμός στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών την οποία εγγυάται το άρθρο 49 ΕΚ.

128 Όσον αφορά τους λόγους που προέβαλε η Ιταλική Δημοκρατία προς δικαιολόγηση του εν λόγω περιορισμού, το κράτος μέλος αυτό δεν επικαλέστηκε στοιχεία που να αποδεικνύουν τις θετικές συνέπειες του καθεστώτος καθορισμού των τιμών τόσο σε σχέση με την ποιότητα των παρεχομένων στους καταναλωτές υπηρεσιών, όσο και σε σχέση με τη δημόσια ασφάλεια.

129 Υπό τις περιστάσεις αυτές, συνάγεται ότι η όγδοη αιτίαση είναι βάσιμη.

130 Κατόπιν των ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι καθόσον προβλέπεται στο πλαίσιο του κωδικοποιημένου κειμένου ότι:

— η άσκηση της δραστηριότητας του ιδιωτικού φύλακα είναι δυνατή μόνον κατόπιν όρκου πίστεως στην Ιταλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ,

— οι παρέχοντες υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος μπορούν να ασκήσουν τη δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας μόνον κατόπιν χορηγήσεως άδειας του νομάρχη, εδαφικής ισχύος, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι υποχρεώσεις τις οποίες υπέχουν οι παρέχοντες στο κράτος μέλος προελεύσεως, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ,

— η εν λόγω άδεια έχει περιορισμένη εδαφική ισχύ και ότι η χορήγησή της προϋποθέτει τη συνεκτίμηση του αριθμού και της σπουδαιότητας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας που δραστηριοποιούνται ήδη στη συγκεκριμένη περιφέρεια, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ,

— οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας υποχρεούνται να διαθέτουν έδρα επιχειρηματικής δραστηριότητας σε κάθε επαρχία όπου ασκούν τη δραστηριότητά τους, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ,

— το προσωπικό των επιχειρήσεων οφείλει να λαμβάνει ατομικώς άδεια προς άσκηση δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφάλειας, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη έλεγχοι και επαληθεύσεις που πραγματοποιήθηκαν στο κράτος μέλος προελεύσεως, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ

— οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας οφείλουν να διαθέτουν έναν κατώτατο ή/και ανώτατο αριθμό προσωπικού προκειμένου να λάβουν άδεια, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ,

— οι επιχειρήσεις αυτές οφείλουν να καταθέτουν εγγύηση στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ,

— οι τιμές για την παροχή υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας καθορίζονται με την εκδιδόμενη από τον νομάρχη άδεια στο πλαίσιο προκαθορισμένου ορίου διακυμάνσεων, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

131 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί η Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα και η τελευταία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφασίζει:

1) Καθόσον προβλέπεται στο πλαίσιο του κωδικοποιημένου κειμένου των νόμων για τη δημόσια ασφάλεια (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), το οποίο εγκρίθηκε με το βασιλικό διάταγμα 773, της 18ης Ιουνίου 1931, όπως έχει τροποποιηθεί, ότι:

— η άσκηση της δραστηριότητας του ιδιωτικού φύλακα είναι δυνατή μόνον κατόπιν όρκου πίστεως στην Ιταλική Δημοκρατία, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ,

— οι παρέχοντες υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος μπορούν να ασκήσουν τη δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών

ιδιωτικής ασφάλειας μόνον κατόπιν χορηγήσεως άδειας του Prefetto, εδαφικής ισχύος, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι υποχρεώσεις τις οποίες υπέχουν οι παρέχοντες στο κράτος μέλος προελεύσεως, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ,

— **η εν λόγω άδεια έχει περιορισμένη εδαφική ισχύ και ότι η χορήγησή της προϋποθέτει τη συνεκτίμηση του αριθμού και της σπουδαιότητας των επιχειρήσεων ιδιωτικής ασφάλειας που δραστηριοποιούνται στη συγκεκριμένη περιφέρεια, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ,**

— **οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας υποχρεούνται να διαθέτουν έδρα επιχειρηματικής δραστηριότητας σε κάθε επαρχία όπου ασκούν τη δραστηριότητά τους, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ,**

— **το προσωπικό των επιχειρήσεων οφείλει να λαμβάνει ατομικώς άδεια προς άσκηση δραστηριοτήτων ιδιωτικής ασφάλειας, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη έλεγχοι και επαληθεύσεις που πραγματοποιήθηκαν στο κράτος μέλος προελεύσεως, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ,**

— **οι επιχειρήσεις ιδιωτικής ασφάλειας οφείλουν να διαθέτουν έναν κατώτατο ή/και ανώτατο αριθμό προσωπικού προκειμένου να λάβουν άδεια, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ,**

— **οι επιχειρήσεις αυτές οφείλουν να καταθέτουν εγγύηση στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ,**

— **οι τιμές για την παροχή υπηρεσιών ιδιωτικής ασφάλειας καθορίζονται με την εκδιδόμενη από τον νομάρχη άδεια στο πλαίσιο προκαθορισμένου ορίου διακυμάνσεων, η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 49 ΕΚ.**

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)