CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN

apresentadas em 19 de Setembro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça, em 16 de Março de 1990, a Comissão solicitou ao Tribunal que declare que, ao não comunicar, nos prazos exigidos, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas graças às quais considera ter dado cumprimento às obrigações que lhe são impostas pela Directiva 87/53/CEE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1986, que altera a Directiva 83/643/CEE relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-membros [1], ou ao não adoptar, em tempo útil, as medidas de transposição necessárias, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva e do Tratado CEE.

2. A presente acção, segundo sabemos, é a quarta de uma série de acções nas quais a Comissão formula objecções contra a legislação italiana em matéria de formalidades aduaneiras e da forma como esta legislação é aplicada. Duas das anteriores acções da Comissão já deram lugar a um acórdão do Tribunal, nomeadamente, as acções no processo 340/87 [2] e no processo C-209/89 [3]. Numa terceira acção, o processo C-187/89, a Comissão desistiu da sua acção porque, entretanto, a Itália tinha tomado as medidas necessárias para pôr fim à infracção denunciada [4]. Cada um destes processos tinha como objecto infracções pontuais a disposições comunitárias em matéria de formalidades aduaneiras.

3. No presente processo, a Comissão não censura ao legislador italiano ou às autoridades aduaneiras italianas uma infracção pontual ao direito comunitário; a sua acção é dirigida contra a falta de transposição, pela Itália, na ordem jurídica interna, da Directiva 87/53.

A Directiva 87/53 visa realizar «progressos a breve trecho no sentido de uma maior facilitação dos controlos e formalidades nas trocas comerciais entre Estados-membros«. Com esta finalidade, o artigo 1.° da citada directiva efectua um certo número de alterações e desenvolvimentos às disposições da Directiva 83/643 [5]. O artigo 2.°, n.° 1, da nova directiva encarrega os Estados-membros, após consulta da Comissão e o mais tardar até 1 de Julho de 1987, de adoptarem as disposições de direito interno necessárias à transposição da directiva. Além disso, segundo o artigo 2.°, n.° 2 da directiva, os Estados-membros são obrigados a comunicar à Comissão o texto dessas disposições.

* Língua original: neerlandês.

1 — JO 1987, L 24, p. 33.

2 — Acórdão de 30 de Maio de 1989, Comissão/Itália (Colect., p. 1483).

3 — Acórdão de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália (Colect., p. I-1575).

4 — Ver o despacho de 4 de Junho de 1991.

5 — Directiva 83/643/CEE do Conselho, de 1 de Dezembro de 1983, relativa à facilitação dos controlos físicos e das formalidades administrativas aquando do transporte de mercadorias entre Estados-membros (JO L 359, p. 8; EE 07 F3 p. 187).

4. Antes de evocar mais amplamente os argumentos trocados entre as partes, salientaremos que o Governo italiano não contesta que o seu incumprimento tenha persistido relativamente à transposição do artigo 7.°-A, acrescentado à Directiva 83/643 pela Directiva 87/53. Este artigo dispõe:

«Os Estados-membros farão o necessário para que os montantes eventualmente exigíveis, ao serem efectuados os controlos e formalidades nas trocas comerciais entre Estados-membros, possam ser pagos sob a forma de cheques bancários visados ou certificados, ou de meios de pagamento semelhantes, expressos na moeda do Estado-membro em que a dívida é exigível.»

5. O Governo italiano nega, todavia, qualquer incumprimento no que diz respeito às outras disposições da Directiva 87/53. Sustenta que, se estas disposições impõem aos Estados-membros um certo número de obrigações, o seu respeito não necessita, na ordem jurídica interna, de disposições legislativas ou regulamentares. Com efeito, e ainda segundo o Governo italiano, com excepção do já citado artigo 7.°-A, a Directiva 87/53 apenas impõe aos Estados-membros um certo número de orientações relativas à observação de uma determinada linha de conduta, cujo respeito a Comissão só poderá controlar em concreto, não sendo necessário que essas orientações se inscrevam em textos legislativos específicos e de alcance geral.

6. Não podemos partilhar deste ponto de vista. A Directiva 87/53 visa facilitar as trocas transfronteiriças de mercadorias ao impor um certo número de simplificações e de diminuições dos controlos e das formalidades aduaneiras. Se as regras estabelecidas para este efeito se impõem pois, em primeiro lugar, às autoridades aduaneiras dos Estados-membros, como também resulta da análise das disposições específicas da directiva, elas não são, seguramente, desprovidas de importância para a situação jurídica das pessoas ou empresas que transportam mercadorias para outros Estados-membros ou as importam nesses Estados-membros ou ainda as fazem transitar para um Estado-membro. Essas pessoas e essas empresas podem, com efeito, ter interesse em invocar as obrigações impostas pela directiva às autoridades aduaneiras sempre que são confrontadas com uma situação ou um comportamento que consideram contrário à directiva ou à legislação nacional adoptada em sua execução. A este respeito, convém recordar a jurisprudência do Tribunal que, referindo-se às disposições de directivas que se destinam a criar direitos aos particulares, sublinha a importância de regras de transposição claras, precisas e que sejam objecto de publicação. É conveniente que as regras internas de transposição assegurem aos beneficiários um conhecimento suficientemente claro dos seus direitos que decorrem do direito comunitário e das possibilidades que dispõem de se prevalecerem do direito comunitário (ou de uma regra de direito interno adoptada em sua execução) perante os órgãos jurisdicionais nacionais [6].

Todavia, mesmo quando se trata de disposições da directiva em análise que não se destinam a conferir direitos aos particulares que estes possam invocar (de forma que não são exigidas disposições de transposição detalhadas, que sejam objecto de publicação), o argumento do Governo italiano não é ne-

6 — Ver, por exemplo, o acordão de 9 de Abril de 1987, Comissão/Itália, n.° 7 (363/85, Colect., p. 1733), ainda recentemente confirmado pelo acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, n.° 6 (C-131/88, Colect., p. I-825).

cessariamente fundamentado. Pensamos que as «disposições», no sentido do artigo 2.°, n.° 2, da directiva, que devem ser adoptadas para a transposição da directiva (e comunicadas à Comissão), remetem igualmente para a adopção de instruções administrativas internas ou — como aparecerá mais adiante — para a conclusão entre os Estados-membros de convenções ou de acordos; noutos termos, remetem para uma actividade normativa, qualquer que seja a sua natureza, necessária para a execução da directiva.

Resta ainda a categoria das disposições da directiva que não entrariam em linha de conta para a transposição pela via de «disposições» de direito interno. Em nossa opinião, o artigo 2.°, n.° 1, da directiva — que impõe aos Estados-membros uma concertação prévia com a Comissão antes da adopção das disposições de transposição «necessárias» — implica que um Estado-membro que considere, sem que isso sobressaia *manifestamente* dos termos ou do âmbito da directiva, que uma ou outra disposição da directiva não necessita de disposições de transposição, mas unicamente de alguns actos desprovidos de carácter normativo, o dê a conhecer, em tempo útil, à Comissão (ou seja, antes de expirar o prazo de transposição). Apenas neste caso pode a Comissão exercer, devidamente, o seu poder de controlo à luz do artigo 155.° do Tratado. Por outro lado, o artigo 2.°, n.° 1, da directiva é uma concretização do primeiro parágrafo do artigo 5.° do Tratado, preceito este que apela os Estados-membros a uma cooperação leal com a Comissão com vista a assegurar o respeito do direito comunitário. Ora, na petição, sem ser contestada pelo Governo italiano quanto a este ponto, a Comissão sustentou que nunca tinha recebido qualquer comunicação do Governo italiano, nem durante o prazo previsto para a transposição nem no decurso do processo pré-contencioso. Nestas condições, consideramos que o argumento do Governo italiano invocado perante o Tribunal carece de fundamentação, excepto no que respeita às disposições da directiva que não exigem, *manifestamente*, disposições de transposição.

É tendo em vista estes princípios que nos propomos examinar as obrigações de transposição que incumbem aos Estados-membros, no que se refere a cada uma das disposições da directiva em questão.

7. Tomemos, em primeiro lugar, o novo artigo 2.°, n.° 2, acrescentado à Directiva 83/643 pelo artigo 1.°, n.° 1, da Directiva 87/53, o qual dispõe:

«Os Estados-membros facilitarão, nos locais de partida e de destino das mercadorias e nas circunstâncias que considerarem adequadas, o recurso aos processos simplificados previstos pela regulamentação em matéria de expedição, de circulação e colocação no consumo das mercadorias.»

Parece-nos evidente a importância de que se revestem as medidas específicas para a concretização desta obrigação na ordem jurídica interna. Com efeito, para os operadores económicos, o facto de saberem em que circunstâncias têm direito à aplicação de procedimentos simplificados reveste-se de um grande interesse. É certo que a directiva concede aos Estados-membros, nesta matéria, uma margem de apreciação não negligenciável no que respeita à determinação

dos casos nos quais tais procedimentos simplificados se devem aplicar, mas isso não impede que os procedimentos simplificados sejam aplicados em execução de uma obrigação imposta pelo direito comunitário. Só um texto legislativo ou regulamentar específico vinculativo, objecto de publicação, pode, nesta matéria, conferir aos operadores económicos uma clara percepção da extensão dos seus direitos.

8. O artigo 1.°, n.° 1, da Directiva 87/53 acrescenta igualmente à Directiva 83/643 o novo artigo 2.°, n.° 3, que dispõe:

«Os Estados-membros farão o possível por repartir a implantação dos postos alfandegários, incluindo no interior do seu território, de forma a atender, da melhor forma, às necessidades dos operadores comerciais.»

Tal como o Governo italiano, consideramos que esta disposição da directiva não se presta a uma transposição pela via de regras específicas de direito interno, objecto de publicação e susceptíveis de serem invocadas em justiça. Parece-nos, no entanto, que a repartição dos postos alfandegários deverá ser realizada por via de disposições regulamentares ou, pelo menos, de instruções administrativas, de tal forma que, em qualquer caso, as «disposições», no sentido do artigo 2.°, n.° 2, da Directiva 87/53, deveriam ter sido transmitidas à Comissão. Se o Governo italiano considerava que a disposição supracitada da directiva continha, pura e simplesmente, uma orientação que não se prestava a uma transposição pela via de «disposições» de natureza normativa, de acordo com o seu artigo 2.°, deveria tê-lo comunicado à Comissão em tempo útil, de forma a permitir que esta pudesse, eventualmente, contestar esse ponto de vista. Não se pode, pois, falar de transposição correcta.

9. O artigo 1.°, n.° 2, da Directiva 87/53 acrescenta um novo artigo 4.° à Directiva 83/643, cujo texto é redigido da seguinte maneira:

«1. A fim de encontrar as soluções adequadas aos problemas que se colocam nas fronteiras comuns, os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para desenvolver a colaboração bilateral entre os diferentes serviços que efectuam controlos e formalidades de um e do outro lado dessas fronteiras.

2. A colaboração referida no n.° 1 diz respeito, nomeadamente:

— ao equipamento dos postos fronteiriços,

— à transformação dos serviços das fronteiras em serviços do controlo justapostos ou combinados, quando tal se revelar possível.

3. Os Estados-membros cooperarão a fim de harmonizar os horários de actuação dos diferentes serviços que efectuam controlos e formalidades de um lado e do outro de cada posto fronteiriço. Em caso de dificuldades para alcançar essa harmonização, a questão

será apresentada à Comissão a fim de que esta possa sugerir aos Estados-membros em causa as soluções que considere adequadas para resolver as referidas dificuldades.

4. Os Estados-membros devem prever a possibilidade de uma concertação informal a nível local e, eventualmente, nacional, entre os representantes dos diferentes serviços que participam nos controlos e nas formalidades relativas aos transportadores, despachantes aduaneiros, agentes de transportes e utentes.»

Os três primeiros números deste novo artigo impõem aos Estados-membros a obrigação de organizar uma cooperação mútua mais estreita entre as administrações aduaneiras nas suas fronteiras. Não cremos que o respeito desta obrigação pressuponha a adopção de disposições específicas de direito interno susceptíveis de serem invocadas por particulares. Contudo, estas disposições implicam, em nossa opinião, uma obrigação de dar forma concreta à cooperação bilateral, designadamente, mediante a conclusão de convenções bilaterais. Em nossa opinião, semelhantes convenções bilaterais devem ser consideradas como «disposições» que os Estados-membros adoptam para a execução desta directiva e, de acordo com o artigo 2.°, n.° 2, da directiva, devem ser comunicadas à Comissão.

O novo artigo 4.°, n.° 4, implica que os Estados-membros organizem uma estrutura que permita a concertação prevista nessa disposição. O estabelecimento de tal concertação acarreta, em nossa opinião, a adopção de um certo número de regras de natureza organizativa ou processual que também deveriam ter sido comunicadas à Comissão. Tomando tudo em consideração, entendemos, pois, que o argumento do Governo italiano a propósito do artigo 4.° não é sustentável.

10. O artigo 1.°, n.° 3, da Directiva 87/53 inseriu na Directiva 83/643 um novo artigo 5.° cujo texto é redigido da seguinte maneira:

«1. Os Estados-membros farão com que:

a) quando o volume de tráfego o justifique, os postos fronteiriços estejam abertos, excepto quando a circulação for proibida, por forma a permitir que:

— a passagem das fronteiras seja assegurada vinte e quatro horas por dia com os controlos e formalidades correspondentes para as mercadorias em regime aduaneiro de trânsito e respectivos meios de transporte, bem como para os veículos que circulem em vazio, excepto no caso de o controlo na fronteira ser necessário tendo em vista prevenir a propagação de doenças;

— os controlos e formalidades relativas à circulação dos meios de transporte e das mercadorias que não circulam ao abrigo de um regime alfandegário de trânsito possam ser efectuados de

segunda-feira a sexta-feira durante, pelo menos, dez horas sem interrupção e ao sábado durante, pelo menos, seis horas sem interrupção, excepto no caso de estes dias serem feriados;

b) No caso de veículos e mercadorias transportados por via aérea, os períodos referidos no segundo travessão da alínea a) sejam adaptados de forma a satisfazer às necessidades efectivas, podendo, para esse efeito, ser fraccionados em função do fluxo de tráfego;

c) Os transbordos que os serviços alfandegários, no âmbito das regulamentações existentes, autorizem a fazer-se fora da sua fiscalização directa possam ser efectuados em qualquer ocasião de modo a corresponder às necessidades efectivas.

2. Para os serviços veterinários, quando houver dificuldades em respeitar, de modo geral, os períodos referidos no n.° 1, alínea a), segundo travessão, e alínea b), os Estados-membros farão com que esteja disponível um perito veterinário no momento da passagem da fronteira durante aqueles períodos, mediante um pré-aviso de pelo menos doze horas apresentado pelo operador de transporte; este pré-aviso pode contudo ser alargado até dezoito horas no caso de transporte de animais vivos.

3. No caso de vários postos fronteiriços estarem situados numa mesma zona portuária ou aeroportuária, os Estados-membros podem prever derrogações ao n.° 1, sob condição de que os outros postos situados nessa zona possam efectivamente desalfandegar as mercadorias e os veículos em conformidade com as disposições do referido número.

4. Para os postos fronteiriços e alfandegários e serviços referidos no n.° 1, e nas condições fixadas pelos Estados-membros, as autoridades competentes dos Estados-membros preverão, em casos excepcionais, a possibilidade de realizar os controlos e as formalidades, fora das horas de abertura, através de um pedido específico e justificado, apresentado durante as horas de abertura, e mediante, se for caso disso, uma remuneração dos serviços prestados.»

11. No que diz respeito à transposição deste artigo, o Governo italiano observa, em primeiro lugar, que este mesmo artigo 5.°, n.° 1, *alínea a), segundo travessão*, foi já objecto de uma acção intentada pela Comissão no processo 340/87, no qual o Tribunal entretanto proferiu o seu acórdão (ver o n.° 2, supra), de forma que, pela aplicação do princípio «ne bis in idem«, a Comissão não poderia censurar uma segunda vez ao Governo italiano a violação desta obrigação.

A argumentação suscitada sobre este ponto pelo Governo italiano não pode ser acolhida. O processo 340/87 tinha como objecto uma disposição do direito italiano nos termos da qual era cobrado um montante correspondente ao custo do serviço pelas operações aduaneiras efectuadas durante o período de abertura dos serviços fronteiriços que ultrapassasse o horário normal de trabalho dos funcionários públicos. O Tribunal

decidiu que a imposição de semelhante taxa infringia os artigos 9.° e 12.° do Tratado CEE. Todavia, no caso presente, trata-se da *transposição* correcta, *para o direito nacional*, da *obrigação*, imposta pelo artigo 5.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão, da Directiva 83/643, *de manter os postos fronteiriços abertos*, de modo a que os controlos e formalidades possam ser efectuados de segunda-feira a sexta-feira durante, pelo menos, dez horas sem interrupção e ao sábado durante, pelo menos, seis horas sem interrupção. Consideramos que esta obrigação deve ser transposta para a ordem jurídica interna por uma disposição específica, vinculativa, que seja objecto de publicação. Com efeito, esta disposição pretende garantir aos operadores económicos que os controlos e as formalidades nos postos fronteiriços relativos à circulação dos meios de transportes possam ser efectuados durante um período mínimo. Sobretudo em relação aos importadores e transportadores de outros Estados-membros, é da maior importância terem um claro conhecimento dos direitos que lhes são conferidos pela legislação italiana, em cumprimento do direito comunitário.

Contudo, na réplica, a Comissão retirou o seu pedido sobre este ponto, uma vez que o artigo 5.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão, fazia já parte integrante da versão inicial da Directiva 83/643 (ver artigo 5.°, n.° 1, segundo travessão, desta última directiva).

12. Quanto ao artigo 5.°, n.° 1, *alínea a), primeiro travessão*, o Governo italiano não sustentou que esta disposição apenas fornece uma orientação que não deve ser transposta para a ordem jurídica interna por um acto normativo. Noutros termos, ao Governo italiano falta demonstrar por que motivo esta disposição não foi transposta para a ordem jurídica interna. Por razões idênticas às expostas a propósito do artigo 5.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão, consideramos necessária semelhante disposição de transposição específica, vinculativa e objecto de publicação.

13. No que respeita ao artigo 5.°, n.os 1, alíneas b) e c), 2, 3 e 4, o Governo italiano mantém, no caso concreto, que estas disposições apenas fornecem orientações.

Relativamente ao n.° 1, *alínea b)*, parece-nos este argumento infundado pelas razões já mencionadas a propósito do n.° 1, alínea a), primeiro e segundo travessões. Com efeito, estas disposições referem-se à informação dos transportadores de mercadorias sobre as horas precisas durante as quais podem apresentar as suas mercadorias para o cumprimento dos controlos e formalidades. O facto de os Estados-membros disporem, no que diz respeito à transposição do artigo 5.°, n.° 1, alínea b), de um certo poder de apreciação (em matéria de adaptação das horas de abertura às necessidades efectivas) não impede que a exigência de princípio, relativa a um mínimo de horas de abertura, continue aplicável, o que supõe a necessidade de prever para esta disposição uma transposição específica, vinculativa, objecto de publicação.

As mesmas considerações são aplicáveis no que diz respeito à transposição do artigo 5.°, n.° 1, *alínea c)*. Esta disposição visa

conferir, sob certas condições, aos transportadores de mercadorias, o direito de efectuar, em qualquer ocasião, os transbordos de mercadorias fora da fiscalização directa dos serviços alfandegários. É conveniente dar execução aos contornos específicos deste direito em disposições vinculativas e transparentes de direito interno.

14. As mesmas considerações são igualmente válidas no que se refere ao artigo 5.°, *n.° 2*. Esta disposição obriga os Estados-membros a assegurar a disponibilidade de um perito veterinário durante certos períodos mínimos, mediante um pré-aviso de pelo menos doze horas (ou respectivamente de dezoito horas). Trata-se, de novo, de uma disposição que visa conferir um direito aos transportadores. Uma disposição de transposição específica, vinculativa, objecto de publicação, é, pois, necessária.

O *n.° 3* do artigo 5.° autoriza os Estados-membros a preverem algumas derrogações, sob certas condições, no âmbito da transposição do artigo 5.°, n.° 1. Esta possibilidade de escolha deixada aos Estados-membros não deve, *enquanto tal*, ser transposta por via de uma disposição normativa. Exige, contudo, que, *na hipótese* de um Estado-membro entender utilizar esta possibilidade no quadro da transposição do artigo 5.°, n.° 1, inscreva as derrogações escolhidas em disposições normativas claras e precisas. Em qualquer caso, enquanto acessória da norma do artigo 5.°, n.° 1, a disposição do n.° 3 não pode ser considerada como tendo sido correctamente transposta enquanto o artigo 5.°, n.° 1 não for, ele próprio, transposto.

Esta transposição específica é também exigida no que diz respeito ao artigo 5.°, *n.° 4*. Esta disposição visa oferecer aos transportadores ou aos importadores, em casos excepcionais a definir pelos Estados-membros, a garantia de poderem realizar os controlos e as formalidades fora das horas de abertura mínimas fixadas, através de um pedido específico e justificado. Por razões idênticas às relativas ao artigo 5.°, n.° 1, esta regra deve ser transposta para a ordem jurídica interna por via de uma disposição específica.

15. A Directiva 87/53 substituiu o artigo 6.° da Directiva 83/643 pelo seguinte texto:

«Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que os tempos de espera causados pelos diferentes controlos e formalidades não excedam os prazos necessários à sua boa execução. Para esse efeito, organizarão os horários de intervenção dos serviços que tenham de efectuar os controlos e cumprir as formalidades e os efectivos disponíveis, bem como as modalidades práticas de tratamento das mercadorias e dos documentos necessários à execução dos controlos e formalidades, de modo a reduzir ao mínimo os tempos de espera no escoamento do tráfego.»

Esta disposição impõe aos Estados-membros um certo número de obrigações relativas à organização interna dos serviços alfandegários. Apesar de o funcionamento eficaz destes serviços, em conformidade com aqueles princípios, ser importante para os particulares, não consideramos que uma regra de direito interno vinculativa, objecto de publica-

ção, deva ser prevista para a transposição desta disposição. Mas o artigo 6.° da directiva não deixa de pressupor que a organização dos serviços alfandegários seja efectivamente adaptada aos princípios obrigatórios que enumera. Esta adaptação poderia ser assegurada, designadamente, por um ajustamento das instruções administrativas aplicáveis destinadas aos serviços alfandegários, a não ser que a versão em vigor destas instruções garantisse de antemão o respeito desses princípios.

O Governo italiano, todavia, não demonstrou a existência ou a modificação de semelhantes instruções, nem enviou qualquer comunicação à Comissão. Por isso, o artigo 6.° não poderia ser considerado como tendo sido transposto de forma correcta para a ordem jurídica interna.

16. A Directiva 87/53 acrescentou à Directiva 83/643 um novo artigo 6.°-A, cujo texto é redigido da seguinte maneira:

«Os Estados-membros farão o necessário para que, na medida do possível e por delegação expressa das autoridades competentes e por conta destas, um dos serviços representados e de preferência a alfândega, possa realizar certas tarefas da competência dessas autoridades, nomeadamente no que se refere ao pedido dos documentos necessários, ao exame da validade e da autenticidade de tais documentos e ao controlo sumário da identidade das mercadorias declaradas nesses documentos. Nesse caso, as autoridades interessadas terão o cuidado de fornecer os meios necessários à realização dessas tarefas.»

A respeito deste artigo, aplicam-se, em suma, as mesmas considerações que formulámos a propósito do artigo 6.° anteriormente examinado. Entendemos, por conseguinte, que também neste caso o argumento do Governo italiano carece de fundamento.

17. A Directiva 87/53/CEE substituiu o artigo 7.° da Directiva 83/643/CEE pelo seguinte texto:

«Os Estados-membros esforçar-se-ão por abrir nos postos fronteiriços, sempre que tal seja tecnicamente possível e quando o volume de tráfego o justifique, vias de passagem rápidas reservadas às mercadorias em regime aduaneiro de trânsito, aos respectivos meios de transporte, bem como aos veículos que circulam em vazio.»

Em suma, aplicam-se a esta disposição as mesmas considerações que desenvolvemos a respeito do novo artigo 2.°, n.° 3, da directiva (ver o n.° 8, *supra*). Se essa disposição foi transposta para a ordem jurídica interna por meio de um despacho ministerial ou de uma circular, cabia ao Governo italiano transmitir esse despacho ou essa circular à Comissão. Se o Governo italiano considerava que se tratava, no caso concreto, de uma pura linha de conduta, deveria ter comunicado, em tempo útil, esse ponto de vista à Comissão.

18. A Directiva 87/53 substituiu o artigo 8.° da Directiva 83/643 pelo seguinte texto:

«1. Os Estados-membros e a Comissão providenciarão para que as pessoas que participam nas trocas comerciais entre Estados-membros possam informar, rapidamente, as entidades nacionais e comunitárias competentes dos problemas eventualmente encontrados na passagem das fronteiras. As entidades competentes analisarão esses problemas e, se estes não forem resolvidos no âmbito de tal análise, a Comissão proporá soluções aos Estados-membros em causa.

2. Um Estado-membro pode, tendo em vista resolver dificuldades em matéria de controlo ou de formalidades na acepção da presente directiva, pedir a realização de consultas com outro Estado-membro. Se as consultas não permitirem resolver essas dificuldades, um Estado-membro pode informar disso a Comissão, a fim de que esta submeta as soluções que julgar adequadas para resolver as referidas dificuldades.»

Relativamente ao n.° 1 deste preceito, o argumento do Governo italiano carece manifestamente de fundamentação. Com efeito, esta disposição impõe aos Estados-membros a obrigação de instituírem as estruturas e/ou os procedimentos necessários que ofereçam às pessoas que participam numa troca comercial entre Estados-membros a possibilidade de informarem rapidamente as autoridades nacionais competentes dos problemas encontrados na passagem das fronteiras. Uma vez que serão, sobretudo, os operadores económicos de outros Estados-membros a serem confrontados com tais problemas, a necessidade de uma disposição de transposição clara, precisa e objecto de publicação, é ainda maior.

Em contrapartida, no que diz respeito ao artigo 8.°, n.° 2, consideramos que o argumento do Governo italiano tem fundamento. Esta disposição refere-se à obrigação exigida aos Estados-membros de colaborar de boa-fé na solução das dificuldades em matéria de controlo e de formalidades, eventualmente por intermédio da Comissão. Trata-se, pois, de uma orientação que estabelece, pura e simplesmente, uma certa linha de conduta mas que não exige a adopção de actos normativos.

19. O artigo 1.°, n.° 7, da Directiva 87/53 acrescentou à Directiva 83/643 um novo artigo 8.°-A, cujo texto é redigido da seguinte maneira:

«Os Estados-membros fornecerão à Comissão, em tempo útil, informações actualizadas relativas aos postos de controlo.»

Também neste caso o argumento do Governo italiano não procede. *Ou bem* este artigo exige, assim como o novo artigo 6.° da Directiva 83/643 (ver o n.° 15, *supra*), que sejam adoptadas instruções administrativas (cujo texto deveria ter sido transmitido à Comissão) *ou bem* o Governo italiano deveria ter comunicado, em tempo útil, à Comis-

são que não pretendia prever disposições de transposição (de modo que não podia, pois, comunicar o respectivo texto). Não se tendo verificado nenhuma destas duas eventualidades, houve, pois, igualmente, neste ponto, falta de transposição correcta.

20. A nossa análise leva-nos a concluir que o Tribunal acolha a acção da Comissão na sua totalidade, salvo no que se refere aos novos artigos 5.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão, e 8.°, n.° 2, da Directiva 83/643/CEE, e condene o Governo italiano nas despesas.