CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
apresentadas em 22 de Outubro de 1987

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, a Comissão pediu ao Tribunal que declarasse que a República Italiana, ao reservar exclusivamente aos cidadãos italianos, em diversos diplomas, nacionais e regionais, o acesso à propriedade e à locação de alojamentos construídos ou reconstruídos com o apoio de fundos públicos, bem como ao crédito imobiliário a taxa reduzida, introduziu e manteve na sua legislação uma discriminação em razão da nacionalidade, susceptível de criar obstáculos ao direito de estabelecimento, à livre prestação de serviços e à livre circulação de trabalhadores, violando assim as obrigações que lhe incumbem em virtude dos artigos 48.° 52.° e 59.° do Tratado CEE, e do artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1612/68, do Conselho, de 15 de Outubro de 1968 [1].

2. O processo foi suscitado por uma queixa apresentada à Comissão por um cidadão belga, residente perto de Bolonha, onde exercia as suas actividades profissionais (segundo parece, de maneira independente), dado ter-lhe sido recusado, por não possuir a nacionalidade italiana, um empréstimo imobiliário a taxa reduzida para compra de uma habitação na região onde vivia.

3. Analisando, na sequência de tal queixa, a legislação italiana pertinente, a Comissão concluiu que se justificava desencadear o processo previsto no artigo 169.° do Tratado.

4. O Governo italiano, na tentativa de evitar a instauração do recurso contencioso, dirigiu às regiões e aos institutos nacionais de construção de habitações uma circular onde, depois de reconhecer que as regulamentações em causa criavam, efectivamente, uma discriminação entre cidadãos italianos e não italianos no que respeita ao acesso à habitação, considerava que as disposições nacionais — todavia em vigor e aplicáveis aos nacionais de países terceiros — deveriam ser lidas em conjugação com as regras comunitárias directamente aplicáveis, de tal forma que os nacionais de outros Estados-membros que exercessem a sua actividade principal em Itália e ou aí residissem deveriam ser considerados como equiparados aos cidadãos italianos no que respeita à atribuição de habitações construídas por iniciativa do sector público e ao acesso às vantagens respeitantes às ajudas do Estado em matéria de alojamentos.

5. Na fase escrita do processo, as alegações das partes — cujos argumentos se acham resumidos no relatório para a audiência — incidiram, fundamentalmente, sobre duas questões.

6. A — A de saber se é possível pôr fim ao incumprimento alegado através de uma circular interpretativa.

1 — JO L 257 de 19.10.1968, p. 2.

7. B — A de saber se o princípio da igualdade de tratamento (ou da não discriminação) é, no domínio em questão, aplicável em matéria de liberdade de estabelecimento (artigo 52.° do Tratado) e de liberdade de prestação de serviços (artigo 59.° do Tratado).

8. No que respeita aos trabalhadores assalariados, o Governo italiano aceitou, durante a fase escrita, que o princípio da não discriminação os abrangia plenamente, pelo que, quanto a estes, reconhecia a desconformidade da legislação italiana com o estatuído no artigo 48.° do Tratado e no artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68.

9. Na audiência, a Comissão informou, contudo, que, por decreto do presidente do Conselho de Ministros, de 15 de Maio de 1987, a Itália havia equiparado aos cidadãos italianos os trabalhadores assalariados nacionais dos outros Estados-membros e residentes em Itália, pondo assim termo, quanto a estes, ao incumprimento alegado. Nessa conformidade, a Comissão desistiu do recurso na parte respeitante a tais trabalhadores, considerando, portanto, haver cessado a alegada violação do artigo 48.° do Tratado e do artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68.

10. Restam, pois, as outras duas questões referidas em A e B.

A — A possibilidade de se pôr fim ao incumprimento através de uma circular

11. Sobre esta questão, diga-se, sinteticamente, o seguinte:

1) tal como salientou a Comissão, e o Governo italiano reconheceu implicitamente na resposta ao parecer fundamentado complementar, o texto da circular apresenta diversas ambiguidades e insuficiências que não lhe permitem eficazmente — como era seu objectivo — tornar inteligível o sentido e alcance do direito comunitário aplicável, em todas as suas exigências;

2) independentemente dessa circunstância, uma circular ministerial é um documento de natureza administrativa, a que não é dada adequada publicidade, designadamente através da folha oficial, certamente susceptível de se impor no âmbito da administração abrangido pelo poder hierárquico do respectivo autor, mas incapaz de prevalecer sobre o poder legislativo das regiões e de vincular os serviços não ligados à administração central por um vínculo de subordinação hierárquica;

3) segundo a jurisprudência bem estabelecida deste Tribunal [2], «a manutenção, na legislação de um Estado-membro, de um texto incompatível com o Tratado dá origem a uma situação de facto ambígua que mantém os destinatários num estado de incerteza quanto às possibilidades que lhes são reservadas de fazerem apelo ao direito comunitário». Nessa conformidade, o Tribunal considerou [3] que «a incompatibilidade da legislação nacional com as disposições do Tratado, mesmo directamente aplicáveis, não pode ser definitivamente eliminada senão através de normas internas de carácter coercivo com o mesmo valor jurídico que as que devem ser modificadas. Como o Tribunal tem declarado em jurisprudência uni-

2 — Acórdão de 25 de Outubro de 1979, processo 159/78, Comissão/Itália, Recueil, p. 3247, 3264, ponto 22.

3 — Ver, por último, o acórdão de 15 de Outubro de 1986, processo 168/85, Comissão/República Italiana, Colect. p. 2945, pontos 13 e 14.

forme, relativa à execução das directivas pelos Estados-membros, as simples práticas administrativas, por natureza modificáveis ao sabor da administração e desprovidas de publicidade adequada, não podem ser consideradas como constituindo uma execução das obrigações impostas pelo Tratado»;

4) no caso presente, o estado de insegurança das situações jurídicas resultante da eventual existência de disposições incompatíveis com o Tratado é agravado pelo facto de estarem em causa diversas leis de âmbito nacional e regional; além disso, a falta de conveniente eficácia jurídica da circular foi confirmada — tal como assinalou a Comissão — pela adopção de uma nova lei discriminatória, na região do Veneto, alguns meses depois da difusão da circular.

12. Caso se conclua pela incompatibilidade entre as normas italianas e o direito comunitário, está, pois, fora de causa indagar se a circular, depois de reformulada e clarificado o seu conteúdo e sob reserva de publicação oficial, é — como parece pensar a Comissão — um instrumento adequado a pôr termo à infracção «a título provisório», enquanto se aguarda a aprovação de legislação conforme ao Tratado.

13. Igualmente está fora de causa distinguir — como propõe o Governo italiano — entre as normas de «conteúdo intrínseca e radicalmente contrário a um princípio ou uma regra comunitária» e as outras, distinção cujo sentido não se alcança, de resto, facilmente, sobretudo em se tratando de eventuais lesões do princípio da não discriminação consagrado, em termos gerais, no artigo 7.° do Tratado.

14. Arrumada a questão da circular, cumpre, portanto, analisar se e em que medida a legislação italiana que é objecto do recurso viola as regras comunitárias em matéria de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços, designadamente os artigos 52.° e 59.° do Tratado.

B — A alegada infracção aos artigos 52.° e 59.° do Tratado

15. *a)* A forma como a Comissão orientou a sua argumentação na fase escrita do processo, em particular na réplica (n.° 9), levou a crer que pretenderia dirigir o recurso, não apenas contra a condição de nacionalidade incluída nas disposições italianas em causa, mas também contra as condições de residência ou de actividade principal, igualmente postas pelas referidas disposições (nomeadamente o decreto do presidente da República n.° 1035, de 30 de Dezembro de 1972 [4]) para o acesso aos benefícios relacionadas com a habitação social, as quais poderiam ser consideradas como susceptíveis de dar origem a uma discriminação indirecta.

16. As conclusões da petição de recurso limitam-se, contudo, formalmente, à reserva expressa de nacionalidade, constante da legislação italiana e, por isso, não seria de admitir o alargamento do objecto do recurso.

17. Cremos, porém, que se terá gerado uma situação confusa em resultado dos termos da discussão que — surpreendentemente — se travou a propósito do conteúdo da circular das autoridades italianas; em qualquer caso, a Comissão esclareceu, na audiência,

4 — GURI n.° 58, de 3.3.1973, p. 1331.

que o recurso se dirigia apenas contra a condição expressa de nacionalidade italiana, formalmente discriminatória e contrária ao artigo 7.° do Tratado.

18. *b)* Este artigo 7.° proíbe, com efeito, e sem prejuízo das disposições especiais, «toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade», «*no âmbito de aplicação do presente tratado*» (sublinhado nosso).

19. Cabe então perguntar se, e em que medida, aquela condição de nacionalidade é susceptível de criar um obstáculo à realização dos objectivos dos artigos 52.° e 59.° do Tratado, em matéria de liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, e de constituir, por conseguinte, uma discriminação proibida.

20. Os acórdãos Reyners[5] e Van Binsbergen[6] deixaram clara, de uma vez por todas, a questão da aplicabilidade directa dos artigos 52.° e 59.° do Tratado, após o decurso do período transitório neste previsto.

21. Para fixar o âmbito desse efeito directo, o Tribunal distinguiu, então, entre a eliminação dos obstáculos à liberdade de estabelecimento e das restrições à livre prestação dos serviços, por um lado, e a adopção de medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo destas liberdades, por outro.

22. Quanto aos primeiros, o Tribunal concluiu:

a) «que, ao fixar para o final do período transitório a realização da liberdade de estabelecimento, o artigo 52.° prescreve... uma obrigação de resultado precisa, cuja execução devia ser facilitada, mas não condicionada, pela aplicação de um programa de medidas progressivas» (Reyners, ponto 26), tendo-se, assim, as directivas previstas pelo capítulo relativo ao direito de estabelecimento tornado supérfluas, a partir daquele momento, «em vista da concretização da regra do tratamento nacional, consagrada a partir de então, pelo próprio Tratado, com efeito directo» (ponto 30);

b) «que as disposições do artigo 59.°, cuja aplicação devia ser preparada, por meio de directivas, durante o período de transição, se tornaram assim incondicionais à expiração deste último» (Van Binsbergen, ponto 24), implicando, em especial «a eliminação de todas as discriminações contra o prestador de serviços em virtude da sua nacionalidade ou da circunstância de residir num Estado-membro diferente daquele em que a prestação deve ter lugar» (ponto 27).

23. Quanto ao segundo aspecto mencionado, o Tribunal reconheceu que as directivas previstas no Tratado conservavam um campo de aplicação importante no domínio das medidas, a introduzir na legislação dos Estados-membros, tendo em vista *favorecer* ou *facilitar* o exercício destas liberdades.

24. A fronteira entre um e outro destes aspectos ficou, porém, em larga medida por precisar.

5 — Acórdão de 21 de Junho de 1974, processo 2/74, Reyners, Recueil, p. 631.

6 — Acórdão de 3 de Dezembro de 1974, processo 33/74, Van Binsbergen, Recueil, p. 1299.

25. Nos acórdãos Reyners e Van Binsbergen, estava em causa a existência de restrições *directas* ao exercício do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços baseadas na nacionalidade ou na residência dos interessados.

26. Posteriormente, o Tribunal condenou certas discriminações impostas a trabalhadores independentes em razão da sua nacionalidade sem que estivessem em causa medidas que impedissem o direito de estabelecimento, mas simplesmente regras cuja supressão favoreceria o exercício desse direito.

27. Foi esse, nomeadamente, o caso dos acórdãos de 18 de Junho de 1985 (processo 197/84, Steinhauser [7]), e de 28 de Janeiro de 1986 (processo 270/83, Comissão/ /França, «crédito fiscal») [8].

28. Nestes casos, tratava-se, porém, ainda, claramente, de condições ligadas ao exercício da actividade, entendido, como disse o Tribunal no acórdão Steinhauser (ponto 16), «em sentido lato». Seja como for, o Tribunal já considerou, no primeiro caso (Steinhaüser, ponto 16) que «o aluguer de um local para uso profissional é *útil* ao exercício da actividade profissional e entra, portanto, no campo de aplicação do artigo 52.° do Tratado CEE» (sublinhado nosso).

29. Na mesma linha se situa o acórdão Segers, de 10 de Julho de 1986 (processo 79/85, Colect. p. 2375), onde o Tribunal talvez se tenha afastado mesmo um pouco mais da simples consideração das condições directamente ligadas ao exercício da actividade pelo titular do direito de estabelecimento, ao considerar — com apoio, designadamente, no Programa Geral do Conselho para a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento, de 18 de Junho de 1961 — que «a exigência de tratamento nacional de uma sociedade constituída em conformidade com o direito de outro Estado-membro implica o direito de filiação do pessoal desta sociedade num determinado regime de segurança social» e que «uma discriminação do pessoal quanto à protecção social restringe indirectamente a liberdade das sociedades de outro Estado-membro de se estabelecerem, por intermédio de uma agência, sucursal ou filial, no Estado-membro em causa».

30. Mas já no acórdão Choquet, de 28 de Novembro de 1978 [9] — ao analisar a situação criada pela necessidade imposta aos nacionais de outros Estados-membros, estabelecidos há mais de um ano na República Federal da Alemanha e titulares de uma carta de condução estrangeira, de adquirir uma carta de condução alemã — o Tribunal admitira que uma regulamentação deste género poderia, em certas circunstâncias, prejudicar «o livre exercício, pelas pessoas visadas, dos direitos que os artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado lhes garantem nos capítulos da livre circulação das pessoas, da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços», devendo então ser considerada como contrária ao direito comunitário (ponto 8).

31. Mais ainda se afastou, porém, o Tribunal, das condições ligadas ao exercício da actividade no acórdão Mutsch, de 11 de Julho de 1985 [10], ao reconhecer a um trabalha-

7 — Recueil, p. 1819.
8 — Recueil, p. 273.
9 — Processo 16/78, Recueil, p. 2293, 2303.
10 — Processo 137/84, Recueil, p. 2681.

dor nacional de um Estado-membro e domiciliado em outro Estado-membro «o direito de solicitar que um processo penal contra ele intentado se desenrole numa língua diferente da língua do processo normalmente utilizada perante a jurisdição competente se os trabalhadores nacionais puderem, nas mesmas condições, beneficiar deste direito» (ponto 18). O Tribunal fez pois entrar, expressamente, a regra da igualdade de tratamento no domínio da esfera privada do trabalhador.

32. Mas aí tratava-se da situação de um trabalhador assalariado e o Tribunal considerou a faculdade em causa como relevando da noção de «vantagem social» que figura no artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade,[1] segundo o qual o trabalhador nacional de outro Estado-membro deve beneficiar, no país de acolhimento, «das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais». Por esta expressão, o Tribunal entendeu, como no acórdão Even, de 31 de Maio de 1979[11], «todas as vantagens que, ligadas ou não a um contrato de emprego, são geralmente reconhecidas aos trabalhadores nacionais, em virtude, principalmente, da sua qualidade objectiva de trabalhadores ou do simples facto da sua residência no território nacional».

33. Este entendimento tem, contudo, apoio na disposição expressa de um regulamento adoptado com vista a promover a realização da livre circulação dos trabalhadores assalariados, sendo que não existe norma correspondente para os trabalhadores independentes.

34. Pergunta-se, portanto, se, relativamente a estes trabalhadores (estabelecidos ou fornecendo prestações de serviço em outro Estado-membro), o direito a tratamento igual se alarga também a aspectos não ligados funcionalmente com o exercício da actividade profissional, mas pertencentes à esfera privada (como é o caso do acesso a uma habitação em condições especiais).

35. *c)* Consideremos, primeiro, a situação relativamente ao trabalhador que se acha *estabelecido* em outro Estado-membro (no caso, a Itália).

36. Parece ser essa, de resto, a situação que desencadeou o recurso, pela Comissão, ao procedimento do artigo 169.° do Tratado.

37. Tenhamos, para já, em conta só o caso da pessoa estabelecida a título principal em Itália.

38. Reparemos que o que está em causa não é o direito de adquirir ou arrendar bens imóveis destinados ao exercício da actividade profissional ou tão-só o puro e simples acesso à propriedade imobiliária, mas sim as condições de acesso à habitação de carácter social e ao crédito à habitação a taxa bonificada constantes da legislação italiana. Segundo a informação prestada na audiência, além da condição de nacionalidade italiana, a referida legislação (nomeadamente o artigo 2.° do decreto do presidente da República n.° 1035/72) enumera vários outros requisitos para a atribuição das habitações

1 — JO L 257 de 19.10.1968, p. 2.

11 — Processo 257/78, Recueil, p. 2019.

ou a concessão das vantagens a elas ligadas. Trata-se, designadamente, de ter residência ou actividade principal na comuna do alojamento, de não ter outro imóvel no local onde pede a ajuda, de não ter beneficiado por outra via da ajuda pública à habitação e de dispor de um rendimento familiar inferior a um determinado limite.

39. Tal como esclareceu o representante da República Italiana, o sistema em causa dirige-se aos cidadãos e famílias de menores recursos, aos quais se pretende assegurar condições de acesso à habitação em relação com o respectivo local de trabalho; a intervenção é levada a cabo com os recursos orçamentais do Estado, permitindo-lhe ir ao encontro das dificuldades que podem encontrar as categorias de rendimentos mais baixos, às quais é mais difícil resolver o problema da habitação no mercado livre.

40. Essa circunstância torna, naturalmente, este um domínio sensível da política social do Estado central ou das regiões, ao qual estão ligadas considerações de natureza financeira que, normalmente, obrigam a rodeá-lo de uma certa delicadeza.

41. Mas, em contrapartida, é ela que nos permite estabelecer a ligação indispensável com a problemática do direito de estabelecimento.

42. Com efeito, trata-se de um domínio que — atentas as condições que são postas — só poderá dizer respeito, quanto aos trabalhadores independentes, a empresários de pequena, quando muito, média dimensão, *maxime* titulares de empresas individuais ou de carácter familiar.

43. Nestes casos, a constituição de uma empresa confunde-se, em geral, com o acesso pessoal a uma actividade independente.

44. Para este tipo de agentes económicos, a separação entre a actividade profissional e as condições de vida pessoal e familiar, nomeadamente as condições de alojamento, é particularmente ténue. O estatuto social e económico destes profissionais aproxima-se do do trabalhador assalariado e isso mesmo levou o agente do Governo italiano, na audiência, a considerá-los assimiláveis.

45. O mesmo não acontece, naturalmente, quanto aos proprietários de uma grande sociedade, mas muito dificilmente esses estarão em condições de respeitar os demais requisitos da legislação italiana para a atribuição de alojamentos sociais — esses, em si, não discriminatórios porque aplicáveis a todos os interessados, italianos ou não.

46. Ora, da mesma forma que o Tribunal considerou, no acórdão Mutsch (ponto 16), que «a faculdade de utilizar a sua própria língua num processo perante as jurisdições do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os trabalhadores nacionais, contribui de maneira importante para a integração do trabalhador emigrante e da sua família no meio do país de acolhimento e, portanto, para a realização do objectivo da livre circulação dos trabalhadores», não podemos deixar de constatar que a possibilidade de ter acesso à habitação social nas mesmas condições que são garantidas aos nacionais dá um apoio importantíssimo à integração do trabalhador independente e da sua família no meio do país de acolhimento, contribuindo por isso, nestes casos significativamente, para a realização do objectivo da liberdade de estabelecimento no mercado comum.

47. Do reconhecimento desta faculdade pode mesmo depender a continuação do estabelecimento, como o comprova o exemplo dado na audiência e sobre o qual foi pedido o comentário do representante da República Italiana. O acesso às condições particularmente favoráveis da habitação social pode muito bem ser, em período de dificuldades conjunturais em que o empresário tenha de reduzir drasticamente as suas despesas, o último recurso a que este necessite de lançar mão para se manter «à tona da água» e assegurar a sobrevivência do seu pequeno negócio enquanto não melhorarem as condições do mercado.

48. De facto, a confusão entre o seu património pessoal e o património da empresa é tal que, nestas circunstâncias, qualquer factor que afecte o primeiro é susceptível de se repercutir directamente sobre a sorte do estabelecimento.

49. A condição de nacionalidade italiana para o acesso à habitação social significa então que um cidadão italiano dispõe desta «válvula de segurança», mas o mesmo não acontece com um cidadão de outro Estado-membro que pode, por isso — incapaz de suportar os encargos com o seu precedente alojamento familiar — ver-se obrigado a fechar as portas e a regressar, eventualmente, ao seu país de origem. Trata-se, não obstante, de trabalhadores inseridos na vida social e económica do país de acolhimento, no seio da qual exercem uma actividade que lhes atribui direitos e obrigações (*maxime* de carácter fiscal) no mesmo pé que os cidadãos italianos. Ora, como o Tribunal já declarou no acórdão Reyners, ao exercício efectivo da liberdade de estabelecimento está ligada, também, a preocupação de «favorecer a interpenetração económica e social no interior da Comunidade no domínio das actividades não assalariadas» (ponto 21), condição de realização de uma verdadeira «Europa dos cidadãos».

50. Colocado perante o teste desta «situação-limite», o agente do Governo italiano reconheceu, na audiência, não ter aquele governo qualquer «objecção de princípio» à tese da Comissão no que respeita ao direito de estabelecimento a título principal, apenas se insurgindo contra o alargamento desta tese ao estabelecimento secundário e à prestação de serviços e contra a sua aplicação aos outros requisitos de fundo para a atribuição das habitações sociais.

51. Cremos, pois, justificar-se que vos propunhamos que deis provimento ao recurso nesta parte, considerando a condição de nacionalidade italiana para o acesso à habitação social, prevista na legislação nacional incriminada, como contrária às regras de liberdade de estabelecimento constantes do artigo 52.° do Tratado CEE.

52. Só assim será possível, em nosso entender, corresponder plenamente, no domínio de aplicação do Tratado, às exigências decorrentes do princípio fundamental da não discriminação ou da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 7.° Como declarou o Tribunal no acórdão Mutsch (ponto 12), «a plena aplicação desta disposição deve ser garantida a todas as pessoas que se encontrem estabelecidas no território

de um Estado-membro numa situação regulada pelo direito comunitário».

53. No processo Mutsch (tal como esclareceu o Tribunal, no ponto 14 do acórdão, *depois* daquela declaração de princípio) a conexão com o direito comunitário era estabelecida através dos artigos 48.° e 49.° do Tratado e das disposições de direito derivado adoptadas para sua execução; aqui, ela resulta da aplicação do artigo 52.° do Tratado [12].

54. Não esqueçamos, ademais, que o Tratado CEE inclui entre os fundamentos da Comunidade a liberdade de estabelecimento como uma das liberdades fundamentais, a par da livre circulação de pessoas e da livre prestação de serviços, garantidas pelos artigos 3.°, alínea c), 48.°, 52.° e 59.° do Tratado [13]. Quanto ao artigo 52.°, o Tribunal tem-no considerado «uma das disposições fundamentais da Comunidade» [14].

55. Ora, destas disposições fundamentais e das suas exigências tem o Tribunal feito uma interpretação larga, como o demonstra a jurisprudência precedentemente citada [15].

56. Ao passo que das excepções ou restrições a tais liberdades, a interpretação jurisprudencial tem sido antes de carácter marcadamente restritivo [16].

57. Acrescente-se que — embora não possa dizer-se que se esteja perante «direitos *normalmente* ligados a uma actividade não assalariada» — os benefícios cujo acesso agora se discute traduzem-se todos em faculdades do tipo das que estão expressamente previstas no «Programa geral para a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento» [17], título III «Restrições», não se afastando, pois, do universo de operações ali mencionadas:

A —

a) celebrar contratos, nomeadamente contratos... de locação..., bem como gozar de todos os direitos decorrentes desses contratos;

...

d) adquirir, explorar ou alienar direitos e bens móveis ou imóveis;

...

f) contrair empréstimos e, nomeadamente, aceder às diversas formas de crédito;

g) beneficiar dos auxílios directos ou indirectos concedidos pelo Estado.

58. Pensamos, pois, que se impõe — tendo, mesmo, em conta o grau de integração já atingido no mercado comum, em particular no domínio da liberdade de estabelecimento — este pequeno passo suplementar na linha jurisprudencial já definida pelo Tribunal.

59. *d)* Já nos parece, pelo contrário, não serem postos em causa pela legislação italiana nem o direito ao estabelecimento secundário nem a livre prestação de serviços.

60. Com efeito, tanto num caso como no outro não existe uma ligação permanente ou

12 — Ver, também, acórdão de 13 de Fevereiro 1985, processo 293/83, Gravier/Ville de Liège, Recueil, p. 593, 611 e 612, pontos 15, 25 e 26.

13 — Ver acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, processo 115/78, Knoors, Recueil, p. 399, 409, ponto 19.

14 — Acórdão Segers, já citado, ponto 12.

15 — Ver, também, acórdão de 4 de Abril de 1974, processo 167/73, Comissão/França, Recueil, p. 359, 370, ponto 17 e seguintes; acórdão de 13 de Julho de 1983, processo 152/82, Forcheri, Recueil, p. 2323, 2335, ponto 11.

16 — Ver, por exemplo, acórdão Reyners, sobre a interpretação do artigo 55.°, n.° 1, ponto 33 e seguintes, em especial ponto 43; acórdão de 17 de Dezembro de 1980, processo 149/79, Comissão/Bélgica, Recueil, p. 3881, 3903 e 3904, pontos 19 e 22.

17 — JO 2 de 15.1.1962, p. 36.

estável do trabalhador independente com o local de exercício da actividade, que permita estabelecer uma relação suficiente entre esse exercício e as condições de acesso à habitação ou sequer concluir que os requisitos para o acesso à habitação seriam de molde a produzir uma discriminação efectiva contra tal trabalhador relativamente aos cidadãos nacionais.

61. Dada a maneira como o Tratado se refere, nos artigos 52.° e 59.°, respectivamente, ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços, parece-nos assumir relevo jurídico efectivo, num caso como este, a distinção entre direito de estabelecimento a título principal, por um lado, e direito de estabelecimento a título secundário e livre prestação de serviços, por outro, uma vez que os respectivos pressupostos são diferentes.

62. Com efeito, enquanto na primeira frase do primeiro parágrafo, do artigo 52.° são contempladas, singelamente, «as restrições à liberdade de estabelecimento *dos nacionais de um Estado-membro no território de outro Estado-membro*», a segunda frase do mesmo preceito refere-se, mais especificamente, às «restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos *nacionais de um Estado-membro estabelecidos no território de outro Estado-membro*» (sublinhados nossos), seja ele o mesmo do estabelecimento secundário ou um diferente [18].

18 — Não nos parece feliz a tradução portuguesa do Tratado, nesta parte, uma vez que adopta termos mais limitativos que as outras versões: «nacionais de um Estado-membro estabelecidos no território de outro Estado-membro», o que não corresponde exactamente a «ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre» (versão francesa), a «cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di uno Stato membro» (versão italiana) ou a «nationals by any Member State established in the territory of any Member State» (versão inglesa). A redacção em português pode levar a crer que o direito ao estabelecimento secundário num outro Estado-membro não é reconhecido ao nacional de um Estado-membro estabelecido no seu próprio país de origem.

63. Por sua vez, o artigo 59.° determina a supressão de restrições à livre prestação de serviços na Comunidade «em relação aos nacionais dos Estados-membros *estabelecidos num Estado da Comunidade que não seja o do destinatário da prestação*» (sublinhado nosso).

64. Ora, o que está em causa no presente processo é o reconhecimento do direito a uma vantagem social que visa resolver um problema de natureza pessoal e familiar que pressupõe uma inserção duradoura na vida económica e social da região onde se situa o alojamento.

65. Em nada, pois, a exclusão de tal vantagem contende com o exercício, pelos nacionais de outros Estados-membros, do direito de abrirem uma agência, sucursal ou filial em Itália ou de aí se deslocarem, com maior ou menor regularidade, para prestarem serviços, mantendo o seu centro principal de actividades em outro Estado-membro, ou mesmo — no primeiro caso — em outra região italiana.

66. Na falta de harmonização neste domínio, ao nível comunitário, não pode impor-se à Itália que abra o acesso à habitação social a todos os cidadãos de outros Estados-membros que ali exerçam ou pretendam exercer qualquer daqueles direitos. Tal exigência nada teria a ver com as finalidades sociais do sistema de apoio à habitação financiado com fundos públicos e constante da legislação impugnada.

67. Se essa exigência fosse formulada, estaria mesmo a reivindicar-se para os nacionais dos outros Estados-membros condições mais

vantajosas que as reconhecidas aos cidadãos italianos, os quais, na falta de residência permanente ou de actividade principal no local onde se situa o alojamento subvencionado, não têm a ele direito.

68. Ora, como tem sido precisado pelo Tribunal [19], «o artigo 52.° tem em vista assegurar o benefício do tratamento nacional a todo e qualquer cidadão de um Estado-membro que se estabeleça, mesmo a título secundário, em outro Estado-membro para aí exercer uma actividade não assalariada e proíbe toda a discriminação baseada na nacionalidade enquanto restrição à liberdade de estabelecimento». Nessas condições, «a liberdade de estabelecimento comporta o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício nas condições definidas pela legislação do país do estabelecimento para os seus próprios nacionais». Do disposto no artigo 52.°, segundo parágrafo, e do seu contexto concluiu o Tribunal (no domínio de actividade então analisada, mas em termos que podem ser generalizados), que, «sob reserva de respeitar esta igualdade de tratamento, cada Estado-membro tem, na ausência de regras comunitárias na matéria, a faculdade de regular no seu território» as actividades compreendidas no exercício do direito de estabelecimento.

69. Analogamente, o artigo 60.°, terceiro parágrafo, estabelece que «o prestador de serviços pode, para a execução da prestação, exercer, a título temporário, a sua actividade no Estado onde a prestação é realizada, *nas mesmas condições que esse Estado impõe aos seus próprios nacionais*» (sublinhado nosso).

70. Ora, não está sequer em causa, no presente processo, a imposição de condições que, na aparência neutras, tenham como resultado uma discriminação em razão da nacionalidade ou criem um obstáculo desproporcionado ao exercício dos referidos direitos.

71. Se é assim para as condições directamente ligadas ao exercício da actividade, não poderia — por maioria de razão — ir-se além disso no que diz respeito a condições relacionadas com a esfera privada do indivíduo.

72. Alargar-se ao caso do estabelecimento secundário e à prestação de serviços a exigência do reconhecimento do direito à habitação social poderia, mesmo, equivaler, como salientou a Itália, a ir além das condições previstas no Regulamento n.° 1612/68 para os trabalhadores assalariados, tal como resulta do disposto no artigo 9.°, n.° 2, do referido regulamento.

73. Tendo em conta a natureza dos direitos que agora estão em causa, a referência à nacionalidade italiana como condição de acesso ao alojamento é, em princípio, insusceptível de produzir efeitos práticos relativamente aos cidadãos dos outros Estados-membros.

74. Não admira, pois, que a Comissão tenha reconhecido, na audiência, ser a apreciação da situação bastante mais delicada nestes pontos do que no respeitante ao estabelecimento principal, ainda que insistisse na conveniência de averiguar, caso a caso, a ligação entre a prestação de serviços e a necessidade de habitação — no que, pela nossa parte, não vemos qualquer pertinência.

75. Dentro da mesma lógica, mais se justificaria, de resto, a consideração de casos especiais em relação ao estabelecimento secundário, para prever a hipótese de o respectivo titular desejar transferir a residência

19 — Acórdão de 12 de Fevereiro de 1987, processo 221/85, Comissão/Bélgica, Colect. p. 719, ponto 9 e 10.

para o local desse estabelecimento: dada, porém, a natureza das habitações em causa e as demais condições de que depende o acesso a elas (rendimento familiar, etc.), parece-nos estar, em princípio, fora de causa a aplicabilidade da respectiva legislação nos casos de multiplicidade de estabelecimentos.

76. Além disso, no caso de estabelecimento secundário, não é evidente que, na maior parte dos casos, a situação a considerar relativamente ao exercício desse direito, em termos de gestão do estabelecimento (só essa supondo uma ligação pessoal duradoura que possa suscitar o aparecimento do problema do acesso à habitação social) não seja antes a de trabalhador dependente, relevando, portanto, de outras disposições do Tratado.

77. Não é, pois, de todo evidente que a legislação italiana possa, neste ponto, ser considerada em infracção ao direito comunitário.

78. Diferente seria o caso se a legislação italiana introduzisse qualquer discriminação contra os nacionais dos outros Estados-membros no que respeita ao acesso aos alojamentos transaccionados no mercado livre; não é, porém, isso que está em causa neste processo, pelo que a hipótese não tem de ser considerada.

79. Em qualquer caso, não se está perante uma restrição que *impeça* o exercício efectivo do direito de estabelecimento quando se dispõe de outro estabelecimento num outro Estado-membro, pelo que não tem aplicação a doutrina definida no acórdão Klopp [20], em sufrágio do princípio formulado no segundo período, do primeiro parágrafo, do artigo 52.° (ver, em especial, o ponto 20, parte final, do referido acórdão).

C — Conclusão

80. Dado o que precede, resta-nos concluir propondo-vos que declareis que a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem em virtude do disposto na segunda frase, do primeiro parágrafo, do artigo 52.° do Tratado CEE, ao manter em vigor disposições que subordinam à posse da nacionalidade italiana o acesso pelos trabalhadores não assalariados à propriedade e à locação de habitações construídas ou restauradas com o apoio de fundos públicos, bem como ao crédito imobiliário a taxa reduzida. Quanto ao resto, pensamos que deve ser negado provimento ao recurso.

81. Em face disso — e também porque a desistência da Comissão relativamente à incompatibilidade da legislação italiana com o artigo 48.° do Tratado foi motivada pela atitude da República Italiana, que só adoptou as necessárias disposições internas depois de interposto o presente recurso — entendemos que as despesas devem ser repartidas entre as partes de harmonia com o estatuído no n.° 3 do artigo 69.° do Regulamento Processual.

20 — Acórdão de 12 de Julho de 1984, processo 157/83, Ordem dos Advogados/Onno Klopp, Recueil, p. 2971, 2990.