SENTENZA DELLA CORTE
15 ottobre 1986 *

Nella causa 168/85,

Commissione delle comunità europee, rappresentata dal sig. Guido Berardis, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal sig. Silvio Pieri, funzionario italiano in servizio alla Commissione ai sensi del regime di scambio con i funzionari nazionali, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Ivo Braguglia, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'italia,

convenuta,

causa avente ad oggetto la domanda intesa a far dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 48, 52 e 59 del trattato CEE, sottoponendo alla condizione di reciprocità l'equiparazione dei cittadini degli altri Stati membri ai cittadini italiani ai fini dell'accesso a diverse attività professionali legate al turismo; riservando ai cittadini italiani l'iscrizione all'albo dei pubblicisti e al registro dei giornalisti praticanti e subordinando alla condizione di reciprocità l'iscrizione dei giornalisti stranieri all'albo dei giornalisti professionisti; riservando ai soli cittadini italiani la partecipazione ai concorsi per l'attribuzione delle sedi farmaceutiche,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE,

composta dai signori C. Kakouris, presidente di sezione, f. f. di presidente, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann, e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: J. Mischo
cancelliere: D. Louterman, amministratore

vista la relazione d'udienza e in seguito al procedimento orale 29 aprile 1986,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 17 giugno 1986,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 3 giugno 1985, la Commissione delle Comunità europee ha presentato, a norma dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 48, 52 e 59 del trattato CEE, mantenendo in vigore norme che:

— subordinano alla condizione di reciprocità l'equiparazione dei cittadini degli altri Stati membri ai cittadini italiani ai fini dell'accesso a diverse attività professionali legate al turismo;

— subordinano al possesso della cittadinanza italiana l'iscrizione agli albi e ai registri dei pubblicisti e dei giornalisti praticanti, e subordinano alla condizione di reciprocità l'iscrizione dei giornalisti professionisti cittadini di altri Stati membri all'albo speciale dei giornalisti stranieri;

— riservano ai soli cittadini italiani la partecipazione ai concorsi per l'attribuzione delle sedi farmaceutiche.

2 Quanto alla normativa italiana di cui trattasi, si rinvia alla relazione d'udienza. Va solo ricordato che le norme nel settore del turismo sono state emanate nel 1983, quelle relative alla professione di giornalista nel 1963 e quelle attinenti al servizio farmaceutico nel 1968.

3 Il governo italiano, in risposta ad una richiesta di spiegazioni rivoltagli nel marzo 1983 dalla Commissione, trasmetteva a quest'ultima, con lettera 15 settembre 1983, copia della circolare 21 luglio 1983, indirizzata al consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti dal Ministero di grazia e giustizia. La circolare richiama l'ordine professionale al rispetto degli artt. 52 e segg. del trattato e l'invita ad applicare ai cittadini degli Stati membri della Comunità le stesse condizioni vigenti per i cittadini italiani. Il governo italiano trasmetteva alla Commissione anche copia della nota 26 ottobre 1983, con la quale il consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti inviava ai vari consigli regionali e interregionali dell'ordine la suddetta circolare, nonché copia di una decisione del consiglio nazionale dell'ordine, adottata il 16 dicembre 1983, che annullava, in applicazione della sopramenzionata circolare, la decisione 22 novembre 1982 del consiglio interregionale del Lazio e del Molise, che aveva rifiutato l'iscrizione all'elenco dei pubblicisti di un cittadino olandese per carenza del requisito della cittadinanza italiana.

4 Con telex 18 luglio 1983 il governo italiano trasmetteva inoltre alla Commissione le circolari 2 e 10 dicembre 1982 della presidenza del consiglio dei ministri italiano, indirizzate rispettivamente al commissario del governo nella regione Lombardia e a tutti i Commissari del governo nelle regioni. Dette circolari precisano che, conformemente al combinato disposto degli artt. 52 e segg. del trattato, i cittadini degli Stati membri della Comunità possono accedere ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche, non potendosi più opporre loro il requisito della cittadinanza.

5 La Commissione, considerando che le norme controverse sono contrarie agli artt. 48, 52 e 59 del trattato e che le circolari amministrative non costituiscono un mezzo sufficiente per ovviare a tale incompatibilità, con lettera 26 gennaio 1984,

intimava al governo italiano di presentare, entro un mese, le proprie osservazioni. Poiché questa lettera rimaneva senza risposta, la Commissione inviava, il 20 novembre 1984, un parere motivato alla Repubblica italiana. Dal momento che il governo italiano non ha risposto al parere motivato la Commissione ha proposto il presente ricorso.

6 A sostegno del ricorso la Commissione fa valere in particolare due argomenti. In primo luogo, ricorda che la Corte ha reiteratamente affermato l'incompatibilità con il diritto comunitario di ogni condizione di reciprocità; a questo proposito, essa si richiama particolarmente alla sentenza 25 ottobre 1979 (causa 159/78, Commissione/Repubblica italiana, Racc. pag. 3247). In secondo luogo, la Commissione fa riferimento alla costante giurisprudenza della Corte secondo la quale le circolari amministrative non possono far venir meno l'incompatibilità delle disposizioni legislative nazionali con il diritto comunitario; non avrebbe importanza, a questo proposito, il fatto che le norme comunitarie di cui trattasi siano direttamente applicabili e che, di conseguenza, la situazione giuridica sia chiara.

7 Nel controricorso il governo italiano riconosce l'incompatibilità formale delle norme controverse col diritto comunitario. Tuttavia, esso sostiene che le norme nazionali contestate non costituiscono alcun ostacolo reale alla libera circolazione delle persone e dei servizi, dal momento che gli artt. 48, 52 e 59 del trattato sono direttamente applicabili nell'ordinamento giuridico italiano. In conseguenza di siffatta applicabilità diretta è da ritenere che le norme legislative che richiedono la cittadinanza italiana o la reciprocità debbano considerarsi modificate in senso favorevole ai cittadini degli Stati membri.

8 Il governo italiano conclude che, stando così le cose, le circolari o le istruzioni amministrative non hanno la funzione di modificare le leggi, ma di delimitare la sfera di applicazione di queste sottolineando l'efficacia e la preminenza del diritto comunitario. Portate adeguatamente a conoscenza degli enti nazionali competenti, dette misure amministrative sarebbero sufficienti, pur in mancanza di un'abrogazione espressa della normativa nazionale di cui si discute, a garantire ai cittadini comunitari i diritti loro attribuiti dal trattato.

9 Il governo italiano aggiunge che, poiché le norme direttamente applicabili del trattato si sostituiscono alle norme giuridiche nazionali incompatibili, sarebbe inutile ed oneroso abrogare o modificare formalmente tutte le disposizioni nazionali di cui trattasi; con il passare del tempo, ogni cittadino comunitario avrebbe acquistato

uno stato di certezza quanto ai diritti che può far valere negli Stati membri diversi da quello di cui è cittadino. Di conseguenza, il fatto di non abrogare espressamente questa legislazione nazionale non potrebbe più avere l'effetto di conservare una situazione di incertezza giuridica.

10 Emerge da tale discussione che la normativa nazionale contestata dalla Commissione è certamente incompatibile con gli artt. 48, 52 e 59 del trattato.

11 A questo proposito occorre osservare che le norme direttamente applicabili del trattato vincolano tutte le autorità degli Stati membri che sono tenute, pertanto, ad osservarle, senza che sia necessario adottare norme nazionali d'attuazione. Tuttavia, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 20 marzo 1986 (causa 72/85, Commissione/Paesi Bassi, Racc. 1986, pag. 1219), la facoltà degli amministrati di far valere dinanzi ai giudici nazionali disposizioni del trattato direttamente applicabile costituisce solo una garanzia minima e non è di per sé sufficiente ad assicurare la piena applicazione del trattato. Emerge infatti dalla giurisprudenza della Corte, e in particolare dalla menzionata sentenza 25 ottobre 1979, che il fatto di mantenere immutato, nella legislazione di uno Stato membro, un provvedimento incompatibile con una disposizione del trattato, persino direttamente applicabile nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, crea una situazione di fatto ambigua in quanto mantiene gli interessati in uno stato di incertezza circa la possibilità di far appello al diritto comunitario. Detto mantenimento in vigore costituisce, quindi, per lo Stato di cui trattasi, una trasgressione degli obblighi impostigli dal trattato.

12 Quanto all'argomento del governo italiano secondo cui, tenuto conto dell'applicabilità diretta delle menzionate disposizioni del trattato, i diritti dei cittadini degli altri Stati membri sarebbero sufficientemente garantiti dalle circolari o dalle istruzioni amministrative, va innanzitutto osservato che questo argomento non può essere invocato per quanto attiene alle censure della Commissione relative all'accesso alle diverse attività professionali nel settore del turismo. Il governo italiano non ha infatti provato di avere emanato una qualsiasi circolare od istruzione amministrativa quanto all'accesso dei cittadini di altri Stati membri a dette attività.

13 Quest'argomento è, del resto, infondato. L'incompatibilità della legislazione nazionale con le disposizioni del trattato, persino direttamente applicabili, può essere definitivamente soppressa solo tramite disposizioni interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle da modificare. Come la Corte ha dichiarato nella costante giurisprudenza relativa all'attuazione delle direttive da parte degli Stati membri, semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate valido adempimento degli obblighi del trattato.

14 La Repubblica italiana non può quindi sottrarsi all'obbligo di adattare la sua legislazione nazionale a quanto prescritto dal trattato invocando l'applicabilità diretta delle disposizioni di quest'ultimo, oppure il fatto di avere adottato una data prassi amministrativa, o inoltre la migliore conoscenza che i cittadini comunitari avrebbero dei loro diritti. Nella fattispecie, del resto, questi rimangono in uno stato di incertezza non solo per la conservazione in vigore di disposizioni nazionali contrarie al trattato, ma anche per l'entrata in vigore di nuove disposizioni della stessa natura, nel settore del turismo, avvenuta nel 1983.

15 Risulta da quanto precede che gli argomenti del governo italiano non possono essere accolti.

16 Occorre quindi constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 48, 52 e 59 del trattato CEE, mantenendo in vigore norme che:

— subordinano alla condizione di reciprocità l'equiparazione dei cittadini degli altri Stati membri ai cittadini italiani ai fini dell'accesso a diverse attività professionali legate al turismo;

— subordinano al possesso della cittadinanza italiana l'iscrizione agli albi e ai registri dei pubblicisti e dei giornalisti praticanti, e subordinano alla condizione di reciprocità l'iscrizione dei giornalisti professionisti cittadini di altri Stati membri all'albo speciale dei giornalisti stranieri;

— riservano ai soli cittadini italiani la partecipazione ai concorsi per l'attribuzione delle sedi farmaceutiche.

Sulle spese

17 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La Repubblica italiana è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi impostile dagli artt. 48, 52 e 59 del trattato CEE, mantenendo in vigore norme che:

— subordinano alla condizione di reciprocità l'equiparazione dei cittadini degli altri Stati membri ai cittadini italiani ai fini dell'accesso a diverse attività professionali legate al turismo;

— subordinano al possesso della cittadinanza italiana l'iscrizione agli albi e ai registri dei pubblicisti e dei giornalisti praticanti, e subordinano alla condizione di reciprocità l'iscrizione dei giornalisti professionisti cittadini di altri Stati membri all'albo speciale dei giornalisti stranieri;

— riservano ai soli cittadini italiani la partecipazione ai concorsi per l'attribuzione delle sedi farmaceutiche.

2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 ottobre 1986.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente f. f.
C. Kakouris
presidente di sezione