uno stato di incertezza circa la possibilità di valersi del diritto comunitario e costituisce inadempimento degli obblighi imposti dal trattato.

Dato che l'incompatibilità dell'ordinamento nazionale con le disposizioni del trattato può essere definitivamente eliminata solo mediante disposizioni interne vincolanti che abbiano la stessa efficacia giuridica di quelle da modificare, semplici prassi amministrative, per natura modificabili a piacimento dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate un valido adempimento degli obblighi del trattato, atto a far venir meno l'inadempimento.

2. Viene meno agli obblighi imposti dagli artt. 48, 52 e 59 del trattato lo Stato membro il quale, per quanto riguarda l'accesso a determinate professioni, lo riserva ai propri cittadini o sottopone i cittadini degli altri Stati membri alla condizione della reciprocità.

RELAZIONE D'UDIENZA
nella causa 168/85 *

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. *La normativa nazionale di cui trattasi*

La prima legge di cui si discute è la legge 17 maggio 1983, n. 217, legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica (GURI n. 141 del 25.5.1983, pag. 4091). Essa affida alle regioni l'accertamento della sussistenza dei requisiti occorrenti per l'esercizio delle professioni legate al turismo. Dette professioni sono elencate nell'art. 11 della legge (guida turistica, interprete turistico, accompagnatore turistico o corriere, organizzatore professionale di congressi, istruttore nautico, maestro di sci, guida alpina, aspirante guida alpina, portatore alpino, guida speleologica e animatore turistico). L'elenco si chiude con un generico riferimento ad « ogni altra professione attinente al turismo ». Il tredicesimo comma dell'art. 11 dispone:

« Per l'esercizio delle suddette professioni i cittadini appartenenti ai paesi membri della CEE sono equiparati a quelli italiani, a condizioni di reciprocità. »

La seconda legge di cui trattasi è la legge 3 febbraio 1963, n. 69, sull'ordinamento della

* Lingua processuale: l'italiano.

professione di giornalista (GURI n. 49 del 20.2.1963, pag. 918). Essa stabilisce le condizioni e le modalità d'iscrizione nell'albo professionale, senza la quale l'esercizio della professione è vietato e sanzionato penalmente. A norma dell'art. 26, 2° comma, l'albo è ripartito in due elenchi, l'uno dei professionisti l'altro dei pubblicisti. L'art. 1 della legge dispone che i giornalisti professionisti e i pubblicisti iscritti nei rispettivi elenchi dell'albo appartengono all'Ordine dei giornalisti. Il « giornalista professionista » è colui che esercita in modo esclusivo e continuativo la professione di giornalista, « pubblicista » colui che svolge attività giornalistica non occasionale e retribuita, anche se esercita altre professioni o impieghi (art. 1). L'art. 33 della legge contempla il registro dei giornalisti praticanti, in cui possono essere iscritti coloro che intendono avviarsi alla professione giornalistica e che abbiano compiuto almeno 18 anni di età.

Per l'iscrizione nell'elenco dei giornalisti professionisti, l'art. 29, 1° comma, richiede, tra l'altro, il possesso dei requisiti di cui all'art. 31. Quest'ultimo articolo, al 2° comma, recita come segue:

« Per l'accertamento dei requisiti della cittadinanza, della buona condotta e dell'assenza di precedenti penali del richiedente si provvede d'ufficio da parte del consiglio dell'ordine. »

L'art. 38, al 1° comma, stabilisce:

« Il consiglio dell'ordine delibera d'ufficio la cancellazione dall'albo in caso di perdita (...) della cittadinanza italiana. »

Il 2° comma dell'art. 31 è espressamente richiamato dall'art. 35, in tema di iscrizione nell'elenco dei pubblicisti, e dall'art. 33, in tema di iscrizione nel registro dei giornalisti praticanti.

L'art. 28 della legge prescrive, tuttavia, degli elenchi speciali annessi all'albo dei giornalisti, uno dei quali contiene i nominativi dei giornalisti di cittadinanza straniera, i quali possono esercitare la loro attività in Italia, iscrivendosi all'albo, purché ricorrano determinate condizioni. Dispone infatti l'art. 36:

« I giornalisti stranieri residenti in Italia possono ottenere l'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 28, se abbiano compiuto 21 anni e sempre che lo Stato di cui sono cittadini pratichi il trattamento di reciprocità. La domanda di iscrizione dev'essere corredata dai documenti di cui ai numeri 1, 2 e 4 dell'articolo 31, oltre che da una attestazione del Ministero degli affari esteri che provi che il richiedente è cittadino di uno Stato con il quale esiste trattamento di reciprocità. Si applica il disposto del secondo comma dell'art. 31. »

Questa particolare disciplina trova conferma nell'art. 39 del decreto del presidente della repubblica 4 febbraio 1965, n. 115 (GURI n. 63 del 12. 3. 1965, supplemento ordinario), recante il regolamento per l'esecuzione della legge:

« Ai fini dell'iscrizione nell'elenco speciale di cui all'art. 28 della legge, il giornalista straniero deve presentare i documenti previsti dal secondo comma dell'art. 36 della legge, e deve altresì comprovare il possesso della qualificazione professionale mediante esibizione, al Consiglio regionale o interregionale di residenza, di una documentazione da cui risulti che il richiedente abbia

esercitato la professione giornalistica in conformità alle leggi dello Stato di appartenenza. »

Sembra che non esista un'analoga particolare disciplina per pubblicisti e i giornalisti praticanti.

La terza legge in questione è la legge 2 aprile 1968, n. 475, contenente le norme concernenti il servizio farmaceutico (GURI n. 107 del 27.4.1968, pag. 2638). L'art. 3 della legge recita come segue:

« Il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione che risultino disponibili per l'esercizio privato ha luogo mediante concorso provinciale per titoli ed esami bandito entro il mese di marzo di ogni anno dispari.

Sono ammessi al concorso previsto nel comma precedente i cittadini italiani maggiori di età in possesso dei diritti civili e politici, di sana costituzione fisica e iscritti nell'albo professionale dei farmacisti. »

2. *Gli antefatti della causa*

Il governo italiano, in risposta ad una richiesta di spiegazioni rivoltagli dalla Commissione, trasmetteva a quest'ultima con lettera 15 settembre 1983:

a) copia della circolare n. 7.31 del 21 luglio 1983, indirizzata dal Ministero di grazia e giustizia al consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti, con la quale si richiama l'ordine professionale al rispetto degli artt. 52 e segg. del trattato e lo si invita ad applicare ai cittadini degli Stati membri della CEE le condizioni previste per i cittadini italiani;

b) copia della nota, in data 26 ottobre 1983, con la quale la suddetta circolare è stata trasmessa dal consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti ai vari consigli regionali e interregionali;

c) copia di una decisione del consiglio nazionale dell'ordine, con la quale, in applicazione della sopramenzionata circolare, è stata annullata la decisione del consiglio interregionale del Lazio e del Molise del 22 novembre 1982, che aveva rifiutato l'iscrizione all'elenco dei pubblicisti di un cittadino olandese per carenza del requisito della cittadinanza italiana.

Con telex 18 luglio 1983 il governo italiano trasmetteva inoltre alla Commissione 6 circolari della presidenza del consiglio dei ministri italiano, n. 200/12188 del 2 dicembre 1982 e n. 200/12444 del 10 dicembre 1982, indirizzate rispettivamente al Commissario del governo nella regione Lombardia ed a tutti i commissari del governo nelle regioni. Nelle dette circolari veniva fatto presente che i cittadini degli Stati membri della CEE possono accedere ai concorsi per l'assegnazione della titolarità delle farmacie, il requisito della cittadinanza non potendo più costituire per gli stessi un limite all'accesso ai concorsi.

La Commissione, ritenendo che le summenzionate circolari amministrative non costituivano sufficiente adempimento degli obblighi imposti dagli artt. 48, 52 e 59 del trattato, intimava al governo italiano, con lettera 26 gennaio 1984, di presentare, entro un mese, le proprie osservazioni. Non avendo le autorità italiane dato seguito alla messa in mora, la Commissione, il 20 novembre 1984, emetteva un parere motivato

ex art. 169, 1° comma, del trattato, accordando al governo italiano il termine di un mese per conformarvisi. Poiché detto parere è rimasto senza risposta, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

3. *Il procedimento*

Il ricorso della Commissione è stato registrato nella cancelleria il 3 giugno 1985.

La fase scritta del procedimento si è svolta ritualmente. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, essa ha invitato il governo italiano a precisare per iscritto se la legge italiana sull'ordinamento dei giornalisti vieti del tutto l'iscrizione degli stranieri nell'albo dei pubblicisti o nel registro dei giornalisti praticanti, o se detta iscrizione sia subordinata alla condizione di reciprocità.

II — Le conclusioni delle parti

La Commissione, *ricorrente*, conclude che la Corte voglia:

1) constatare che la Repubblica italiana mantenendo in vigore

   a) la disposizione dell'art. 11 della legge 17 maggio 1983, n. 217, che sottopone alla condizione di reciprocità l'equiparazione dei cittadini degli altri Stati membri ai cittadini italiani, ai fini dell'accesso a diverse attività professionali nel campo del turismo;

   b) le disposizioni degli artt. 31, 33, 35, 36 e 38 della legge 6 febbraio 1963, n. 69 e dell'art. 33 del DPR 4 febbraio 1965, n. 115, che subordinano l'iscrizione negli elenchi e registri dei pubblicisti e dei praticanti giornalisti al possesso della cittadinanza italiana, e subordinano l'iscrizione dei giornalisti professionisti appartenenti agli altri Stati membri nell'elenco speciale dei giornalisti stranieri alla condizione di reciprocità;

   c) la disposizione dell'art. 3 della legge 2 aprile 1968, n. 475, che riserva ai soli cittadini italiani la partecipazione ai concorsi per il conferimento di sedi farmaceutiche, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 48, 52 e 59 del trattato CEE;

2) condannare la Repubblica italiana alle spese.

Il governo italiano, *convenuto*, conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso,

2) condannare la ricorrente alle spese di giudizio.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *Commissione* ritiene che la normativa italiana di cui trattasi è contraria alle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori, al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi. Quanto alle condizioni di reciprocità, la Commissione si richiama alle sentenze della Corte 22 giugno 1972 (causa 1/72, Frilli, Racc. pag. 457), 28 giugno 1977 (causa 11/77, Patrick, Racc. pag. 1199) e 25 ottobre 1979 (causa 159/78, Commissione/Repubblica italiana, Racc. pag. 3247).

Nel controricorso, il *governo italiano* sostiene l'infondatezza dell'addebito della Commissione relativo al settore del turismo. Dal momento che le disposizioni del trattato sono direttamente efficaci, la condizione di reciprocità è sempre soddisfatta dai cittadini degli altri Stati membri. Il mantenimento della condizione di reciprocità nella legislazione in questione non può quindi creare alcun ostacolo.

Privo di fondamento è anche l'addebito della Commissione riguardante i giornalisti professionisti, i pubblicisti e i giornalisti praticanti. Il governo italiano fa riferimento al riguardo alle istruzioni amministrative inviate dal Ministero di grazia e giustizia al consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti relative all'accesso alla professione dei cittadini comunitari. Pertanto, la questione dell'iscrizione di detti cittadini è stata risolta conformemente agli obblighi comunitari.

Il problema dell'ammissione dei farmacisti ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche vacanti è stato risolto allo stesso modo, con la circolare 2 dicembre 1982 della presidenza del consiglio dei ministri inviata ai commissari del governo nelle regioni.

Il governo italiano sostiene infine che l'abrogazione formale delle leggi controverse non è necessaria in quanto, con il passare del tempo, ogni cittadino comunitario ha acquisito uno stato di certezza dei propri diritti da far valere negli altri Stati membri.

La *Commissione* contesta le tesi del governo italiano e rileva fra l'altro che le circolari da esso invocate sono unicamente istruzioni ad uso interno, che non sono state pubblicate e che non possono modificare le disposizioni legislative. Di conseguenza, non è affatto garantita la certezza del diritto.

T. Koopmans
giudice relatore