ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΟΥ
της 15ης Οκτωβρίου 1986 *

Στην υπόθεση 168/85,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Guido Berardis, μέλος της νομικής υπηρεσίας της, επικουρούμενο από τον Silvio Pieri, ιταλό υπάλληλο που τέθηκε στη διάθεση της Επιτροπής στο πλαίσιο του συστήματος ανταλλαγών μεταξύ κρατών μελών και Ευρωπαϊκής Κοινότητας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον Luigi Ferrari Bravo, προϊστάμενο της υπηρεσίας διπλωματικών διαφορών, επικουρούμενο από τον Ivo Braguglia, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία της Ιταλίας,

καθής,

η οποία έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των άρθρων 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ, επειδή εξήρτησε από τον όρο της αμοιβαιότητας την εξομοίωση των υπηκόων άλλων κρατών μελών προς τους ιταλούς υπηκόους όσον αφορά την είσοδο σε διάφορες επαγγελματικές δραστηριότητες που συνδέονται με τον τουρισμό· επειδή επιφύλαξε στους ιταλούς υπηκόους την εγγραφή στον κατάλογο των συνεργατών τύπου και στο μητρώο των δόκιμων δημοσιογράφων και επειδή εξήρτησε την εγγραφή των αλλοδαπών δημοσιογράφων στον κατάλογο των επαγγελματιών δημοσιογράφων από τον όρο της αμοιβαιότητας· τέλος επειδή επιφύλαξε μόνο στους ιταλούς υπηκόους τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς για τη χορήγηση άδειας φαρμακείου,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Κ. Κακούρη, πρόεδρο τμήματος, προεδρεύοντα, T. F. O' Higgins και F. Schockweiler, προέδρους τμήματος, G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: D. Louterman, υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 29ης Απριλίου 1986,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 17ης Ιουνίου 1986,

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 3 Ιουνίου 1985, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των άρθρων 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ, διατηρώντας σε ισχύ διατάξεις που:

— εξαρτούν από τον όρο της αμοιβαιότητας την εξομοίωση των υπηκόων άλλων κρατών μελών προς τους ιταλούς υπηκόους όσον αφορά την είσοδο σε διάφορες επαγγελματικές δραστηριότητες στον τομέα του τουρισμού·

— εξαρτούν από την ύπαρξη της ιταλικής ιθαγένειας την εγγραφή στους καταλόγους και στα μητρώα των συνεργατών τύπου και των δοκίμων δημοσιογράφων και από τον όρο της αμοιβαιότητας την εγγραφή των επαγγελματιών δημοσιογράφων που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών στον ειδικό κατάλογο των αλλοδαπών δημοσιογράφων·

— επιφυλάσσουν μόνο στους ιταλούς υπηκόους τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς για τη χορήγηση άδειας φαρμακείου.

2 Όσον αφορά τις διατάξεις της επίδικης ιταλικής νομοθεσίας το Δικαστήριο παραπέμπει στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Πρέπει απλώς να μνημονευθεί εδώ ότι οι διατάξεις περί τουρισμού ισχύουν από το 1983, οι σχετικές με το επάγγελμα του δημοσιογράφου από το 1963 και οι σχετικές με τα φαρμακεία από το 1968.

3 Κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής για παροχή διευκρινίσεων που υπεβλήθη το Μάρτιο του 1983, η ιταλική κυβέρνηση, με έγγραφο της 15ης Σεπτεμβρίου 1983, της απέστειλε αντίγραφο εγκυκλίου της 21ης Ιουλίου 1983 που απηύθυνε το Υπουργείο Δικαιοσύνης στο Εθνικό Συμβούλιο των συλλόγων των δημοσιογράφων. Η εν λόγω εγκύκλιος υπενθυμίζει στον επαγγελματικό σύλλογο ότι οφείλει να τηρεί το άρθρο 52 και επόμενα της Συνθήκης και τους καλεί να εφαρμόζουν στους υπηκόους των κρατών μελών της Κοινότητας τους ίδιους όρους που προβλέπονται και για τους ιταλούς υπηκόους. Η ιταλική κυβέρνηση απέστειλε επίσης στην Επιτροπή αντίγραφο ανακοινώσεως της 26ης Οκτωβρίου 1983 με την οποία το Εθνικό Συμβούλιο των συλλόγων των δημοσιογράφων διαβίβασε την προαναφερθείσα εγκύκλιο στα διάφορα περιφερειακά συμβούλια των συλλόγων· απέστειλε ακόμη αντίγραφο αποφάσεως του Εθνικού Συμβουλίου των συλλόγων, της 16ης Δεκεμβρίου 1983, η οποία ακύρωσε, κατ' εφαρμογή της εν λόγω εγκυκλίου, την απόφαση του διαπεριφερειακού συμβουλίου του Latium και του Molise, της 22ας Νοεμβρίου 1982, το οποίο αρνήθηκε να εγγράψει Ολλανδό υπήκοο στον κατάλογο των συνεργατών τύπου με την αιτιολογία ότι δεν είχε την ιταλική ιθαγένεια.

4 Πέραν αυτού, η ιταλική κυβέρνηση διαβίβασε με τηλετύπημα της 18ης Ιουλίου 1983 στην Επιτροπή εγκυκλίους της προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου της 2ας και 10ης Δεκεμβρίου 1982 που απέστειλε αντιστοίχως στον εκπρόσωπο της κυβερνήσεως στην περιφέρεια της Λομβαρδίας και στους εκπροσώπους της κυβερνήσεως σε όλες τις περιφέρειες. Οι εν λόγω εγκύκλιοι διευκρινίζουν ότι σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 52 και επομένων της Συνθήκης, οι υπήκοοι των κρατών μελών της Κοινότητας μπορούν να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς για τη χορήγηση άδειας φαρμακείου δεδομένου ότι δεν μπορεί πλέον να τους αντιταχθεί ο όρος περί ιθαγενείας.

5 Επειδή η Επιτροπή έκρινε ότι οι επίδικες διατάξεις αντιβαίνουν προς τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης και ότι οι διοικητικές εγκύκλιοι δεν συνιστούν επαρκές μέσο για την άρση του εν λόγω ασυμβιβάστου, απηύθυνε, στις 26 Ιανουαρίου 1984, στην ιτα-

λική κυβέρνηση έγγραφη όχληση καλώντας την να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας ενός μηνός. Δεδομένου ότι στο εν λόγω έγγραφο δεν δόθηκε απάντηση, η Επιτροπή, στις 20 Δεκεμβρίου 1984, απηύθυνε στην Ιταλική Δημοκρατία αιτιολογημένη γνώμη. Δεδομένου ότι η ιταλική κυβέρνηση δεν αντέδρασε στην παραπάνω αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή άσκησε την προκειμένη προσφυγή.

6 Η Επιτροπή προβάλλει ιδίως δύο επιχειρήματα προς στήριξη της προσφυγής της. Πρώτον, υπενθυμίζει ότι το Δικαστήριο κατ' επανάληψη δέχτηκε ότι κάθε ρήτρα αμοιβαιότητας είναι ασυμβίβαστη με το κοινοτικό δίκαιο· επικαλείται ιδίως σχετικά την απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1979 (Ιταλική Δημοκρατία, 159/78, Racc. σ. 3247). Αναφέρεται, κατόπιν, στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία οι διοικητικές εγκύκλιοι δεν μπορούν να άρουν το ασυμβίβαστο εθνικών νομοθετικών διατάξεων με το κοινοτικό δίκαιο. Στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι αδιάφορο το ότι οι εν λόγω κοινοτικοί κανόνες εφαρμόζονται απευθείας και ότι, επομένως, η κατάσταση είναι σαφής από απόψεως δικαίου.

7 Στην απάντησή της η ιταλική κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι τυπικά υπάρχει ασυμβίβαστο μεταξύ των επιδίκων διατάξεων και του κοινοτικού δικαίου. Υποστηρίζει όμως ότι τα εν λόγω κείμενα δεν παρεμβάλλουν κανένα πραγματικό εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών, δεδομένου ότι τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης εφαρμόζονται απευθείας στην ιταλική έννομη τάξη. Η εν λόγω απευθείας εφαρμογή έχει ως συνέπεια ότι τα νομοθετικά κείμενα που απαιτούν την ύπαρξη ιταλικής ιθαγένειας ή αμοιβαιότητας πρέπει να θεωρούνται ότι έχουν τροποποιηθεί υπέρ των υπηκόων των κρατών μελών.

8 Η ιταλική κυβέρνηση συμπεραίνει ότι υπό τις συνθήκες αυτές οι διοικητικές εγκύκλιοι ή οδηγίες δεν χρησιμεύουν για την τροποποίηση των νόμων αλλά για την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής τους τονίζοντας τα αποτελέσματα και την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου. Δεδομένου ότι οι εν λόγω διοικητικές πράξεις διαβιβάζονται προσηκόντως σε όλα τα αρμόδια εθνικά όργανα, αρκούν για να εξασφαλίσουν στους υπηκόους κρατών μελών της Κοινότητας τα δικαιώματα που αντλούν από τη Συνθήκη, έστω και αν δεν καταργηθεί τυπικά η επίδικη εθνική νομοθεσία.

9 Η ιταλική κυβέρνηση προσθέτει ότι επειδή οι διατάξεις που εφαρμόζονται απευθείας υποκαθιστούν τις ασυμβίβαστες εθνικές διατάξεις, θα ήταν ανώφελο και επαχθές να καταργηθούν ή να τροποποιηθούν τυπικά όλες αυτές οι εθνικές διατάξεις. Με την πάροδο του χρόνου κάθε πολίτης της Κοινότητας έχει αποκτήσει επίγνωση των δικαι-

ωμάτων που μπορεί να διεκδικήσει στα άλλα κράτη μέλη πέραν του κράτους του οποίου είναι υπήκοος. Συνεπώς, το γεγονός ότι δεν καταργήθηκε ρητά η εν λόγω εθνική νομοθεσία δεν μπορεί να έχει πλέον ως αποτέλεσμα την εξακολούθηση της ανασφάλειας δικαίου.

10 Από την παράθεση αυτή των αντιτιθεμένων απόψεων συνάγεται ότι οι εθνικές διατάξεις κατά των οποίων στρέφεται η Επιτροπή είναι ασυμβίβαστες με τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης.

11 Πρέπει να παρατηρηθεί σχετικά ότι οι διατάξεις της Συνθήκης που εφαρμόζονται απευθείας δεσμεύουν όλες τις αρχές των κρατών μελών οι οποίες κατά συνέπεια είναι υποχρεωμένες να τις τηρούν χωρίς να είναι αναγκαία η θέσπιση εθνικών εκτελεστικών διατάξεων. Πάντως, όπως δέχτηκε το Δικαστήριο στην απόφασή του της 20ής Μαρτίου 1986 (Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, 72/85, Συλλογή 1986, σ. 1219), η ευχέρεια των πολιτών να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων διατάξεις της Συνθήκης που εφαρμόζονται απευθείας δεν συνιστά παρά ελάχιστη κατοχύρωση και δεν αρκεί από μόνη της για να εξασφαλίσει την πλήρη και ολοκληρωτική εφαρμογή της Συνθήκης. Πράγματι, από τη νομολογία του Δικαστηρίου και ιδίως από την προαναφερθείσα απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1979 προκύπτει ότι η διατήρηση χωρίς καμιά τροποποίηση στη νομοθεσία κράτους μέλους ενός νομοθετήματος που είναι ασυμβίβαστο με κάποια διάταξη της Συνθήκης, έστω και αν η εν λόγω διάταξη έχει απευθείας εφαρμογή στην έννομη τάξη των κρατών μελών, παρέχει αφορμή για τη δημιουργία συγχύσεως καθόσον διατηρεί για τα υποκείμενα δικαίου που αφορά κατάσταση αβεβαιότητας σχετικά με τη δυνατότητα που έχουν να επικαλεστούν το κοινοτικό δίκαιο και ότι επομένως το γεγονός αυτό συνιστά, ως προς το εν λόγω κράτος, παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει δυνάμει της Συνθήκης.

12 Όσον αφορά το επιχείρημα της ιταλικής κυβερνήσεως κατά το οποίο λαμβάνοντας υπόψη την απευθείας εφαρμογή των προαναφερθεισών διατάξεων της Συνθήκης τα δικαιώματα των υπηκόων των άλλων κρατών μελών εξασφαλίζονται επαρκώς με τις διοικητικές εγκυκλίους ή οδηγίες, πρέπει καταρχάς να παρατηρηθεί ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση του εν λόγω επιχειρήματος προς αντίκρουση των αιτιάσεων της Επιτροπής ως προς την είσοδο σε διάφορες επαγγελματικές δραστηριότητες στον τομέα του τουρισμού. Πράγματι, η ιταλική κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι εξέδωσε οποιαδήποτε διοικητική εγκύκλιο ή οδηγία όσον αφορά την είσοδο των υπηκόων άλλων κρατών μελών στις εν λόγω δραστηριότητες.

13 Εξάλλου το ανωτέρω επιχείρημα είναι αβάσιμο. Το ασυμβίβαστο της εθνικής νομοθεσίας με τις διατάξεις της Συνθήκης, ακόμη και με αυτές που εφαρμόζονται απευθείας, δεν μπορεί να αρθεί οριστικά παρά μόνο με εσωτερικές διατάξεις αναγκαστικού χαρακτήρα που έχουν την ίδια τυπική ισχύ με τις διατάξεις που πρέπει να τροποποιηθούν. Όπως έχει δεχτεί το Δικαστήριο, κατά πάγια νομολογία σχετικά με την εκτέλεση των οδηγιών από τα κράτη μέλη, απλή διοικητική πρακτική που από τη φύση της μπορεί να τροποποιηθεί κατά βούληση από τη διοίκηση και που στερείται της προσήκουσας δημοσιότητας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τη Συνθήκη.

14 Συνεπώς η Ιταλική Δημοκρατία δεν μπορεί να απαλλαγεί από την υποχρέωσή της να προσαρμόσει την εθνική της νομοθεσία στις απαιτήσεις της Συνθήκης επικαλούμενη την απευθείας εφαρμογή των διατάξεών της ή το γεγονός ότι έχει θέσει σε εφαρμογή κάποια διοικητική πρακτική ή ακόμη τη βαθμιαία αυξανόμενη γνώση των υπηκόων των κρατών μελών της Κοινότητας για τα δικαιώματά τους. Άλλωστε στην εκδικαζόμενη υπόθεση οι εν λόγω υπήκοοι παραμένουν σε αβεβαιότητα όχι μόνο λόγω της διατηρήσεως σε ισχύ παλαιών εθνικών διατάξεων που είναι αντίθετες με τη Συνθήκη, αλλ' επιπλέον λόγω της θέσεως σε ισχύ νέων, ιδίας φύσεως διατάξεων στον τομέα του τουρισμού κατά το 1983.

15 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι τα επιχειρήματα της ιταλικής κυβερνήσεως δεν μπορούν να γίνουν δεκτά.

16 Πρέπει επομένως να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των άρθρων 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ, διατηρώντας σε ισχύ διατάξεις οι οποίες:

— εξαρτούν από τον όρο της αμοιβαιότητας την εξομοίωση των υπηκόων των άλλων κρατών μελών προς τους ιταλούς υπηκόους όσον αφορά την είσοδο σε διάφορες επαγγελματικές δραστηριότητες στον τομέα του τουρισμού·

— εξαρτούν από την ύπαρξη της ιταλικής ιθαγένειας την εγγραφή στους καταλόγους και στα μητρώα των συνεργατών τύπου και των δόκιμων δημοσιογράφων και από τον όρο της αμοιβαιότητας την εγγραφή των επαγγελματιών δημοσιογράφων που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών στον ειδικό κατάλογο των αλλοδαπών δημοσιογράφων·

— επιφυλάσσουν μόνο στους ιταλούς υπηκόους τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς για τη χορήγηση άδειας φαρμακείου.

Επί των δικαστικών εξόδων

17 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Επειδή η καθής ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των άρθρων 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ, διατηρώντας σε ισχύ διατάξεις οι οποίες:

— εξαρτούν από τον όρο της αμοιβαιότητας την εξομοίωση των υπηκόων των άλλων κρατών μελών προς τους ιταλούς υπηκόους όσον αφορά την είσοδο σε διάφορες επαγγελματικές δραστηριότητες στον τομέα του τουρισμού·

— εξαρτούν από την ύπαρξη της ιταλικής ιθαγένειας την εγγραφή στους καταλόγους και στα μητρώα των συνεργατών τύπου και των δόκιμων δημοσιογράφων και από τον όρο της αμοιβαιότητας την εγγραφή των επαγγελματιών δημοσιογράφων που είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών στον ειδικό κατάλογο των αλλοδαπών δημοσιογράφων·

— επιφυλάσσουν μόνο στους ιταλούς υπηκόους τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς για τη χορήγηση άδειας φαρμακείου.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Κακούρης O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 15 Οκτωβρίου 1986.

Ο γραμματέας
P. Heim

Ο προεδρεύων
Κ. Κακούρης
πρόεδρος τμήματος