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.

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· 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, ικανή να εξαλείψει την παράβαση.

2. Παράβαση εκ μέρους κράτους μέλους των υποχρεώσεων που απορρέουν από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης επειδή επιφυλάσσει στους ημεδαπούς την είσοδο σε ορισμένα επαγγέλματα ή επιβάλλει στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών τον όρο της αμοιβαιότητας.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 168/85 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1. *Η επίδικη εθνική νομοθεσία*

Ο πρώτος επίδικος νόμος είναι ο νόμος 217, της 17ης Μαΐου 1983· πρόκειται για νόμοπλαίσιο όσον αφορά τον τουρισμό και τις δραστηριότητες υπέρ της ενισχύσεως και της βελτιώσεως της παροχής τουριστικών υπηρεσιών (GURI αριθ. 141 της 25.5.1983, σ. 4091). Ο εν λόγω νόμος αναθέτει στις διοικητικές αρχές των περιφερειών να ελέγχουν αν πληρούνται οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την άσκηση των επαγγελμάτων που συνδέονται με τον τουρισμό. Τα υπό κρίση επαγγέλματα απαριθμούνται στο άρθρο 11 του νόμου (ξεναγός, διερμηνέας, συνοδός τουριστών ή μεταφορέας, διοργανωτής συνεδρίων, εκπαιδευτής ναυταθλημάτων, εκπαιδευτής σκι, οδηγός ορειβατών ή υποψήφιος οδηγός ορειβατών, αχθοφόρος-ορειβάτης, οδηγός σπηλαιολόγος και διοργανωτής τουριστικών ψυχαγωγικών εκδηλώσεων). Πάντως η εν λόγω απαρίθμηση τελειώνει παραπέμποντας γενικά « σε κάθε άλλο επάγγελμα σχετικό με τον τουρισμό ». Το δέκατο τρίτο εδάφιο του άρθρου 11 προβλέπει ότι:

« Υπό την επιφύλαξη της αμοιβαιότητας, οι υπήκοοι των κρατών μελών της Κοινότητας εξομοιώνονται προς τους Ιταλούς όσον αφορά την άσκηση των ανωτέρω αναφερομένων επαγγελμάτων. »

Ο δεύτερος επίδικος νόμος είναι ο νόμος 69, της 3ης Φεβρουαρίου 1963, περί ασκήσεως του

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

επαγγέλματος του δημοσιογράφου (GURI αριθ. 49 της 20.2.1963, σ. 918). Ο εν λόγω νόμος προβλέπει τους όρους και τις λεπτομέρειες εγγραφής στον κατάλογο των επαγγελματιών δημοσιογράφων· η άσκηση του επαγγέλματος χωρίς προηγούμενη εγγραφή στον κατάλογο απαγορεύεται και ο παραβάτης υπόκειται σε ποινικές κυρώσεις. Κατά το άρθρο 26, εδάφιο 2, του νόμου, ο κατάλογος αποτελείται από δύο πίνακες, εκ των οποίων ο ένας αφορά τους επαγγελματίες δημοσιογράφους και ο άλλος τους συνεργάτες τύπου. Το άρθρο 1 του νόμου προβλέπει ότι οι επαγγελματίες δημοσιογράφοι και οι συνεργάτες τύπου που είναι εγγεγραμμένοι στους αντίστοιχους πίνακες του καταλόγου είναι μέλη των συλλόγων των δημοσιογράφων. « Επαγγελματίας δημοσιογράφος » είναι όποιος ασκεί αποκλειστικώς και αδιαλείπτως το επάγγελμα του δημοσιογράφου, ενώ « συνεργάτης τύπου » είναι όποιος ασκεί δημοσιογραφικές δραστηριότητες επ' αμοιβή και όχι περιστασιακώς, έστω και αν ασκεί άλλα επαγγέλματα ή εργασίες (άρθρο 1). Το άρθρο 33 του νόμου προβλέπει ένα μητρώο για τους δόκιμους δημοσιογράφους στο οποίο μπορούν να εγγραφούν όσοι προτίθενται να ασκήσουν το επάγγελμα του δημοσιογράφου και έχουν ηλικία τουλάχιστον 18 ετών.

Κατά το άρθρο 29, πρώτο εδάφιο, για την εγγραφή στον πίνακα των επαγγελματιών δημοσιογράφων πρέπει να πληρούνται οι αναφερόμενες στο άρθρο 31 προϋποθέσεις. Το άρθρο 31, δεύτερο εδάφιο, έχει ως εξής:

« Το συμβούλιο του συλλόγου προβαίνει αυτεπαγγέλτως στον έλεγχο των προϋποθέσεων ως προς την ιθαγένεια, την ορθή συμπεριφορά και τη μη ύπαρξη ποινικής καταδίκης. »

Το άρθρο 38, πρώτο εδάφιο, ορίζει ότι:

« Το συμβούλιο του συλλόγου ενεργεί αυτεπαγγέλτως τη διαγραφή από τον κατάλογο σε περίπτωση απωλείας... της ιταλικής ιθαγένειας. »

Στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 31 παραπέμπουν επίσης το άρθρο 35, όσον αφορά την εγγραφή στον πίνακα των συνεργατών τύπου, και το άρθρο 33, όσον αφορά την εγγραφή στο μητρώο των δοκίμων δημοσιογράφων.

Πάντως, το άρθρο 28 του νόμου προβλέπει την κατάρτιση ειδικών πινάκων, συνημμένων στον κατάλογο των δημοσιογράφων, ο ένας από τους οποίους περιέχει στοιχεία που αφορούν τους αλλοδαπούς δημοσιογράφους· οι τελευταίοι μπορούν να εγγραφούν στον κατάλογο προκειμένου να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους στην Ιταλία, εφόσον πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις. Το άρθρο 36 ορίζει σχετικώς ότι:

« Οι αλλοδαποί δημοσιογράφοι που διαμένουν στην Ιταλία μπορούν να εγγραφούν στον αναφερόμενο στο άρθρο 28 ειδικό πίνακα αν είναι τουλάχιστον 21 ετών και πάντως αν το κράτος του οποίου είναι υπήκοοι εφαρμόζει την αμοιβαιότητα. Στην αίτηση εγγραφής πρέπει να επισυνάπτονται τα αναφερόμενα στα σημεία 1, 2 και 4 του άρθρου 31 έγγραφα καθώς και πιστοποιητικά του υπουργείου εξωτερικών που να αποδεικνύουν ότι ο αιτών είναι υπήκοος χώρας που εφαρμόζει την αμοιβαιότητα. Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 31 εφαρμόζεται και στην περίπτωση αυτή. »

Το υπό κρίση ιδιόμορφο καθεστώς επικυρώθηκε με το προεδρικό διάταγμα 115, της 4ης Φεβρουαρίου 1965 (GURI αριθ. 63 της 12.3.1965, τακτικό συμπλήρωμα), περί ρυθμίσεως της εκτελέσεως του νόμου. Το άρθρο 33 του εν λόγω διατάγματος έχει ως εξής:

« Ο αλλοδαπός δημοσιογράφος, προκειμένου να εγγραφεί στον αναφερόμενο στο άρθρο 28 του νόμου πίνακα, οφείλει να υποβάλει τα έγγραφα που προβλέπονται από το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 36 του νόμου· οφείλει επίσης να αποδείξει την επαγγελματική του κατάρτιση υποβάλλοντας στο περιφερειακό ή διαπεριφερειακό συμβούλιο του τόπου διαμονής του έγγραφα από τα οποία να προκύ-

πτει ότι ο αιτών άσκησε το επάγγελμα του δημοσιογράφου σύμφωνα με το νόμο του κράτους του οποίου είναι υπήκοος. »

Δεν φαίνεται να υφίσταται παρόμοιο ιδιόμορφο καθεστώς για τους συνεργάτες τύπου και τους δόκιμους δημοσιογράφους.

Ο τρίτος επίδικος νόμος είναι ο νόμος 475, της 2ας Απριλίου 1968, ο οποίος περιέχει διατάξεις που αφορούν τα φαρμακεία (GURI αριθ. 107 της 27.4.1968, σ. 2638). Το άρθρο 3 του εν λόγω νόμου έχει ως εξής:

« Η κατανομή των κενών ή νέων θέσεων φαρμακοποιών οι οποίες διατίθενται για την ιδιωτική άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος γίνεται με διαγωνισμό βάσει τίτλων και εξετάσεων που διοργανώνεται σε επίπεδο επαρχίας πριν από το Μάρτιο κάθε περιττού έτους.

Στον προβλεπόμενο από το ανωτέρω εδάφιο διαγωνισμό μπορούν να συμμετάσχουν ενήλικες ιταλοί υπήκοοι που δεν έχουν αποστερηθεί των πολιτικών τους δικαιωμάτων, είναι υγιείς από άποψη φυσικής καταστάσεως και έχουν εγγραφεί στον επαγγελματικό κατάλογο των φαρμακοποιών. »

2. *Ιστορικό της διαφοράς*

Κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής για παροχή διευκρινίσεων, η ιταλική κυβέρνηση, με έγγραφο της 15ης Σεπτεμβρίου 1983, της απέστειλε:

α) αντίγραφο της εγκυκλίου 7.31, της 21ης Ιουλίου 1983, που απηύθυνε το Υπουργείο Δικαιοσύνης στο Εθνικό Συμβούλιο των συλλόγων των δημοσιογράφων με την οποία υπενθυμίζεται στους επαγγελματικούς συλλόγους η τήρηση των άρθρων 52 και επομένων της Συνθήκης, καλούνται δε οι εν λόγω σύλλογοι να εφαρμόζουν στους υπηκόους των κρατών μελών της Κοινότητας τους ίδιους όρους που προβλέπονται και για τους ιταλούς υπηκόους·

β) αντίγραφο ανακοινώσεως της 26ης Οκτωβρίου 1983 με την οποία το Εθνικό Συμβούλιο των συλλόγων των δημοσιογράφων διαβίβασε την προαναφερθείσα εγκύκλιο στα διάφορα περιφερειακά και διαπεριφερειακά συμβούλια των συλλόγων·

γ) αντίγραφο αποφάσεως του Εθνικού Συμβουλίου των συλλόγων 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.

Πέραν αυτού, η ιταλική κυβέρνηση διαβίβασε με τηλετύπημα της 18ης Ιουλίου 1983 στην Επιτροπή τις εγκυκλίους της προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου 200/12188, της 2ας Δεκεμβρίου 1982, και 200/12444, της 10ης Δεκεμβρίου 1982, που απεστάλησαν αντιστοίχως στον εκπρόσωπο της κυβερνήσεως στην περιφέρεια της Λομβαρδίας και στους εκπροσώπους της κυβερνήσεως στις άλλες περιφέρειες. Οι εν λόγω εγκύκλιοι διευκρινίζουν ότι οι υπήκοοι των κρατών μελών της Κοινότητας μπορούν να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς για τη χορήγηση άδειας φαρμακείου δεδομένου ότι δεν εμποδίζονται πλέον από τον όρο περί ιθαγενείας.

Επειδή η Επιτροπή έκρινε ότι οι προαναφερθείσες διοικητικές εγκύκλιοι δεν συνιστούν επαρκή εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης, με έγγραφο της 26ης Ιανουαρίου 1984, απηύθυνε στην ιταλική κυβέρνηση έγγραφη όχληση καλώντας την να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας ενός μηνός. Δεδομένου ότι οι ιταλικές αρχές δεν απήντησαν στην έγγραφη όχληση της Επιτροπής, η

τελευταία εξέδωσε, στις 20 Νοεμβρίου 1984, αιτιολογημένη γνώμη κατά το άρθρο 169, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, τάσσοντας στην ιταλική κυβέρνηση προθεσμία ενός μηνός για να συμμορφωθεί με αυτή. Επειδή δεν δόθηκε απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη η Επιτροπή άσκησε την προκειμένη προσφυγή.

3. *Διαδικασία*

Η προσφυγή της Επιτροπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 3 Ιουνίου 1985.

Η έγγραφη διαδικασία εξελίχθηκε κανονικά. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε την έναρξη της προφορικής διαδικασίας χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Κάλεσε πάντως την ιταλική κυβέρνηση να διευκρινίσει γραπτώς αν ο ιταλικός νόμος περί δημοσιογράφων απαγορεύει πλήρως την εγγραφή αλλοδαπών στον πίνακα των συνεργατών τύπου και στο μητρώο των δόκιμων δημοσιογράφων ή αν η εν λόγω εγγραφή γίνεται με την επιφύλαξη της αμοιβαιότητας.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Η Επιτροπή, *προσφεύγουσα*, ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία διατηρώντας σε ισχύ:

   α) τη διάταξη του άρθρου 11 του νόμου 217, της 17ης Μαΐου 1983, που εξαρτά από τον όρο της αμοιβαιότητας την εξομοίωση των υπηκόων άλλων κρατών μελών προς τους ιταλούς υπηκόους όσον αφορά την ανάληψη διαφόρων επαγγελματικών δραστηριοτήτων στον τομέα του τουρισμού,

   β) τις διατάξεις των άρθρων 31, 33, 35, 36 και 38 του νόμου 69, της 6ης Φεβρουαρίου 1963, και του άρθρου 33 του προεδρικού διατάγματος 115, της 4ης Φεβρουαρίου 1965, που εξαρτούν από την ύπαρξη της ιταλικής ιθαγένειας την εγγραφή στους καταλόγους και τα 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,

   γ) τη διάταξη του άρθρου 3 του νόμου 375, της 2ας Απριλίου 1968, που επιφυλάσσει μόνο στους ιταλούς υπηκόους τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς για τη χορήγηση άδειας φαρμακείου,

   παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των άρθρων 48, 52 και 59 της Συνθήκης ΕΟΚ·

2) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Η ιταλική κυβέρνηση, *καθής*, ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή·

2) να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Η *Επιτροπή* κρίνει ότι οι επίδικες ιταλικές διατάξεις αντιβαίνουν προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, δικαιώματος εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Όσον αφορά τις ρήτρες αμοιβαιότητας, η Επιτροπή αναφέρεται στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 22ας Ιουνίου 1972 (Frilli, 1/72, Rec. σ. 457), της 28ης Ιουνίου 1977 (Patrick, 11/77, Rec. σ. 1199) και της 25ης Οκτωβρίου 1979 (Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, 159/78, Rec. σ. 3247).

Η *ιταλική κυβέρνηση* προβάλλει με την απάντησή της ότι δεν είναι βάσιμη η αιτίαση της Επιτροπής η σχετική με τον τομέα του τουρισμού. Δεδομένου ότι οι διατάξεις της Συνθήκης εφαρμόζονται απευθείας, ο όρος της αμοιβαιότητας πληρούται σε κάθε περίπτωση από τους πολίτες των άλλων κρατών μελών. Επομένως η διατήρηση της ρήτρας στην επίδικη νομοθεσία δεν μπορεί να δημιουργήσει κανένα εμπόδιο.

Η αιτίαση της Επιτροπής όσον αφορά τους επαγγελματίες δημοσιογράφους, τους συνεργάτες τύπου και τους δόκιμους δημοσιογράφους στερείται επίσης ερείσματος. Η ιταλική κυβέρνηση παραπέμπει σχετικώς στις διοικητικές οδηγίες που έδωσε το Υπουργείο Δικαιοσύνης στο Εθνικό Συμβούλιο των συλλόγων των δημοσιογράφων όσον αφορά την αποδοχή εισόδου στο επάγγελμα υπηκόων κρατών μελών της Κοινότητας. Συνεπώς, το ζήτημα της εγγραφής των εν λόγω υπηκόων στους επαγγελματικούς καταλόγους έχει επιλυθεί σύμφωνα με τις κοινοτικές υποχρεώσεις.

Το πρόβλημα της δυνατότητας συμμετοχής των φαρμακοποιών στους διαγωνισμούς για την κατανομή των διαθεσίμων αδειών φαρμακείου έχει επιλυθεί κατά τον ίδιο τρόπο, με την εγκύκλιο της προεδρίας της κυβερνήσεως στις περιφέρειες.

Τέλος, η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι δεν είναι αναγκαία η τυπική κατάργηση των επιδίκων νόμων διότι με την πάροδο του χρόνου κάθε πολίτης της Κοινότητας έχει αποκτήσει επίγνωση των δικαιωμάτων που μπορεί να διεκδικήσει στα άλλα κράτη μέλη.

Η *Επιτροπή* αμφισβητεί τα εν λόγω επιχειρήματα της ιταλικής κυβερνήσεως και επισημαίνει μεταξύ άλλων ότι οι εγκύκλιοι που αυτή επικαλείται δεν αποτελούν παρά εσωτερικές υπηρεσιακές οδηγίες οι οποίες δεν έχουν δημοσιευτεί και οι οποίες δεν μπορούν να τροποποιήσουν τις νομοθετικές διατάξεις. Συνεπώς δεν κατοχυρώνεται καθόλου η ασφάλεια του δικαίου.

T. Koopmans
εισηγητής δικαστής