ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
15 de Outubro de 1986 *

No processo 168/85,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Guido Berardis, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por Silvio Pieri, funcionário italiano posto à disposição da Comissão no âmbito do regime de trocas, que escolheu para domicílio no Luxemburgo o de Georges Kremlis, edifício Jean Monnet, Kirchberg,

demandante,

contra

República Italiana, representada por Luigi Ferrari Bravo, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático, na qualidade de agente, assistido por Ivo Braguglia, avvocato dello Stato, que escolheu para domicílio no Luxemburgo a embaixada de Itália,

demandada,

que tem por objecto declarar que a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CEE, ao fazer depender de condições de reciprocidade a equiparação dos nacionais de outros Estados-membros aos nacionais italianos, para o acesso a diferentes actividades profissionais ligadas ao turismo; ao reservar a inscrição na lista de colaboradores e no registo de jornalistas estagiários para os nacionais italianos e ao subordinar a condições de reciprocidade a inscrição de jornalistas estrangeiros na relação de jornalistas profissionais; ao reservar só para nacionais italianos a participação nos concursos para atribuição de farmácias,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. C. Kakouris, presidente de secção, f. f. de presidente, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, presidentes de secção, G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: J. Mischo
secretário: D. Louterman, administradora

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 29 de Abril de 1986,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de Junho de 1986,

profere o presente

ACÓRDÃO

1 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal a 3 de Junho de 1985, a Comissão das Comunidades Europeias interpôs, com base no artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção que tem por objecto declarar que a República Italiana faltou às obrigações que lhe são impostas por força dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CEE, ao manter em vigor disposições que:

— subordinam a condições de reciprocidade a equiparação dos nacionais dos outros Estados-membros aos nacionais italianos, para efeitos de acesso a diferentes actividades profissionais no sector do turismo;

— subordinam a inscrição nas listas e registos de colaboradores e jornalistas estagiários à condição de se ser possuidor da nacionalidade italiana e à condição de reciprocidade a inscrição de jornalistas profissionais nacionais de outros Estados-membros na lista especial de jornalistas estrangeiros;

— reservam, apenas para nacionais italianos, a participação nos concursos para atribuição de farmácias.

2 No que toca às disposições da legislação italiana em causa, remetemos para o relatório de audiência. Convém, no entanto, recordar que as disposições em matéria de turismo datam de 1983, as referentes à profissão de jornalista de 1963 e as relativas ao serviço farmacêutico de 1968.

3 Na sequência de um pedido de esclarecimento apresentado em Março de 1983 pela Comissão, o Governo italiano enviou-lhe, por carta de 15 de Setembro de 1983, cópia de uma circular de 21 de Julho de 1983 endereçada ao Conselho Nacional da Ordem dos Jornalistas, pelo Ministério da Justiça. Essa circular recorda à ordem profissional o dever de respeitar os artigos 52.° e seguintes do Tratado e convida-a a aplicar aos nacionais dos Estados-membros da Comunidade os mesmos critérios que os previstos para os nacionais italianos. O Governo italiano endereçou, igualmente, à Comissão cópia de uma nota, datada de 26 de Outubro de 1983, através da qual o Conselho Nacional da Ordem dos Jornalistas transmitiu aos diferentes conselhos regionais e inter-regionais a circular acima referida; bem como cópia de uma decisão do Conselho Nacional da Ordem de 16 de Dezembro de 1983, anulando, em aplicação dessa mesma circular, a decisão do Conselho Inter-regional do Lácio e de Molise, de 22 de Novembro de 1982, que tinha recusado, por não ser italiano, a inscrição de um nacional neerlandês na lista de colaboradores.

4 Por telex de 18 de Julho de 1983, o Governo italiano fez novo envio à Comissão das circulares do Conselho de Ministros italiano, de 2 e 10 de Dezembro de 1982, dirigidas respectivamente ao comissário do Governo para a região da Lombardia e a todos os comissários do Governo para as regiões. Essas circulares especificam que, de acordo com as disposições combinadas dos artigos 52.° e seguintes do Tratado, os nacionais dos Estados-membros da Comunidade podem aceder aos concursos para atribuição de farmácias, não lhes podendo mais ser oposta a condição de nacionalidade.

5 Entendendo que as normas em causa são contrárias aos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado e que as circulares administrativas não constituem um meio suficiente para remediar esta incompatibilidade, a Comissão interpelou o Governo italiano,

por carta de 26 de Janeiro de 1984, para, no prazo de um mês, apresentar as suas observações. Como essa carta não teve resposta, a Comissão enviou a 20 de Novembro de 1984, à República Italiana, um parecer fundamentado. Não tendo o Governo italiano reagido ao parecer fundamentado, a Comissão interpôs a presente acção.

6 Em apoio do seu pedido a Comissão invoca fundamentalmente dois argumentos. Em primeiro lugar, recorda que o Tribunal afirmou, repetidamente, a incompatibilidade das cláusulas de reciprocidade com o direito comunitário; a esse respeito refere, especialmente, o acórdão de 25 de Outubro de 1979 (República Italiana, 159/78, Recueil p. 3247). Em segundo lugar, refere a jurisprudência uniforme do Tribunal segundo a qual as circulares administrativas não são de natureza a fazer desaparecer a incompatibilidade de disposições legislativas nacionais com o direito comunitário; não seria pertinente, a este respeito, dizer que as regras de direito comunitário, de que se trata, são directamente aplicáveis e que, portanto, a situação jurídica seria clara.

7 Na sua contestação, o Governo italiano reconhece a incompatibilidade formal entre as normas em questão e o direito comunitário. Argumenta, no entanto, que estes textos não constituem nenhum obstáculo real à livre circulação de pessoas e serviços, já que os artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado são directamente aplicáveis na ordem jurídica italiana. Esta aplicação directa teria como consequência que os textos legislativos que exigem a nacionalidade italiana ou a reciprocidade, deveriam ser considerados como alterados em favor dos nacionais dos outros Estados-membros.

8 O Governo italiano conclui que, nessas circunstâncias, as circulares ou as instruções administrativas servem, não para modificar as leis, mas para delimitar o seu âmbito de aplicação, pondo em evidência o efeito e o primado do direito comunitário. Difundidas de forma adequada junto dos órgãos nacionais competentes, essas medidas administrativas seriam suficientes, mesmo na ausência de uma derrogação formal da legislação nacional em questão, para garantir aos nacionais comunitários os direitos que lhes advêm do Tratado.

9 O Governo italiano acrescenta que, como as normas do Tratado directamente aplicáveis se substituem às normas jurídicas nacionais incompatíveis, seria inútil e fastidioso revogar ou modificar formalmente todas essas disposições nacionais. Com o decorrer do tempo, todo o cidadão comunitário teria adquirido certezas

quanto aos seus direitos, aplicáveis nos outros Estados-membros que não aquele de que é nacional. Em consequência, o facto de não haver lugar à derrogação expressa dessa legislação, não poderia ter o efeito de dar origem a uma situação de insegurança jurídica.

10 Ressalta deste debate que é aceite que as disposições postas em causa pela Comissão são incompatíveis com os artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado.

11 A esse respeito cabe observar que as normas do Tratado, directamente aplicáveis, vinculam todas as autoridades dos Estados-membros que são obrigadas, portanto, a observá-las sem que seja necessário adoptar normas nacionais de execução. Todavia, conforme o Tribunal declarou no seu acórdão de 20 de Março de 1986 (Comissão/Países Baixos, 72/85, Recueil 1986, p. 1219), a possibilidade que os demandantes têm de invocar normas do Tratado, directamente aplicáveis, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, só constitui uma garantia mínima que não chega para assegurar por si só a aplicação plena e completa do Tratado. Resulta, com efeito, da jurisprudência do Tribunal, e em particular do acórdão de 25 de Outubro de 1979 já citado, que manter inalterado, na legislação de um Estado-membro, um texto incompatível com a disposição do Tratado, mesmo directamente aplicável na ordem jurídica dos Estados-membros, dá lugar a uma situação factual ambígua, já que mantém os sujeitos de direito interessados num estado de incerteza quanto às possibilidades que lhe estão reservadas de recorrer ao direito comunitário, e que uma tal manutenção constitui, desde logo, por parte do referido Estado, uma falta às obrigações que lhe são impostas em virtude do Tratado.

12 Quanto ao argumento do Governo italiano segundo o qual, tendo em conta que as referidas disposições do Tratado são directamente aplicáveis, os direitos dos nacionais dos outros Estados-membros estariam suficientemente garantidos pelas circulares ou instruções administrativas, desde logo se verifica que esse argumento não poderia ser invocado quanto às acusações da Comissão relativas ao acesso às diferentes actividades profissionais no domínio do turismo. Com efeito, o Governo italiano não referiu ter emitido qualquer circular ou instrução administrativa no que toca ao acesso dos nacionais dos outros Estados-membros a essas actividades.

13 Este argumento está, de resto, mal fundamentado. 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 uniforme, 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 poderiam ser consideradas como constituindo uma execução válida das obrigações impostas pelo Tratado.

14 Por consequência, a República Italiana não se pode subtrair à obrigação de proceder à adaptação da legislação nacional às exigências do Tratado, invocando a aplicabilidade directa das disposições deste, ou o facto de ter posto em execução uma certa prática administrativa, ou ainda, o conhecimento que os cidadãos comunitários teriam dos seus direitos. No caso vertente, aliás, estes encontram-se num estado de incerteza, não só por causa da manutenção de antigas normas nacionais contrárias ao Tratado, mas também pela entrada em vigor de normas da mesma natureza no domínio do turismo, em 1983.

15 Resulta do que vem dito, que os argumentos do Governo italiano não podem ser acolhidos.

16 Convém portanto reconhecer que a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CEE, ao manter em vigor normas jurídicas que:

— subordinam à condição de reciprocidade a equiparação dos nacionais dos outros Estados-membros aos nacionais italianos para o acesso a diferentes actividades profissionais no sector do turismo.

— subordinam à posse da nacionalidade italiana a inscrição nas listas e registos de colaboradores e jornalistas estagiários e subordinam à condição de reciprocidade a inscrição na lista especial dos jornalistas estrangeiros, dos jornalistas profissionais nacionais de outros Estados-membros;

— reservam para os nacionais italianos a participação nos concursos para atribuição de farmácias.

Quanto às despesas

17 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a República Italiana sido vencida nas suas pretensões, há lugar à sua condenação nas despesas.

Com base nestes fundamentos,

O TRIBUNAL,

decide:

1) **A República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CEE, ao manter em vigor disposições que:**

— **subordinam à condição de reciprocidade a equiparação dos nacionais dos outros Estados-membros aos nacionais italianos para o acesso às diferentes actividades profissionais no sector do turismo;**

— **subordinam à posse de nacionalidade italiana a inscrição nas listas e registos dos colaboradores e jornalistas estagiários, e subordinam à condição de reciprocidade a inscrição na lista especial dos jornalistas estrangeiros, dos jornalistas profissionais nacionais de outros Estados-membros;**

— **reservam para os nacionais italianos a participação nos concursos para atribuição de farmácias.**

2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 15 de Outubro de 1986.

O secretário
P. Heim

O presidente f. f.
C. Kakouris
Presidente de secção