

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
15 de Janeiro de 2002 *

No processo C-439/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. Traversa e M. Patakia, na qualidade de agentes, assistidos por A. Cevese, avvocato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto obter a declaração de que,

— ao manter em vigor as seguintes normas:

— artigo 2.º, primeiro parágrafo, e artigo 7.º do Decreto-Lei real n.º 454, de 29 de Janeiro de 1934;

— artigo 2.º, primeiro parágrafo, do Decreto n.º 7 do Presidente da República, de 15 de Janeiro de 1972;

— artigo 2.º, n.ºs 4, 6 e 7, do Decreto n.º 390 do Presidente da República, de 18 de Abril de 1994;

— artigo 4.º da Lei regional n.º 40 da Ligúria, de 14 de Julho de 1978;

— artigo 6.º, n.ºs 1, alíneas e), f), g) e h), e 4, e artigo 7.º da Lei regional n.º 35 do Veneto, de 2 de Agosto de 1988;

— artigo 2.º, sexto parágrafo, artigo 4.º, primeiro travessão, artigo 6.º, terceiro e quarto parágrafos, e artigo 10.º, terceiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 16 de Marcas, de 12 de Março de 1979;

- artigo 4.º, artigo 5.º, sexto parágrafo, alíneas a) e c), artigo 6.º, primeiro parágrafo, artigo 8.º, primeiro e segundo parágrafos, e artigo 16.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43 de Emília-Romanha, de 26 de Maio de 1980;

- artigo 4.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, e artigo 15.º, n.º 3, da Lei regional n.º 45 da Lombardia, de 29 de Abril de 1980;

- artigos 3.º, 4.º e 8.º, último parágrafo, da Lei regional n.º 10 de Friul-Venécia Júlia, de 23 de Fevereiro de 1981;

- artigos 2.º, último parágrafo, e 6.º da Lei regional n.º 75 de Abruzo, de 13 de Novembro de 1980, e

- artigos 3.º, 5.º, 6.º, terceiro e quarto parágrafos, 12.º e 19.º, primeiro parágrafo, da Lei provincial n.º 35 da Província autónoma de Trento, de 2 de Setembro de 1978,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE), 60.º do Tratado CE (actual artigo 50.º CE), 61.º, 63.º e 64.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 51.º CE, 52.º CE e 53.º CE), 65.º e 66.º do Tratado CE (actuais artigos 54.º CE e 55.º CE), e que,

— ao manter em vigor as seguintes normas:

- artigo 3.º do Decreto n.º 7 do Presidente da República, de 15 de Janeiro de 1972;

- artigo 2.º, alíneas c) e d), artigo 3.º, primeiro parágrafo, alíneas b) e c), e artigo 5.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 12 da Ligúria, de 3 de Novembro de 1972;

- artigo 8.º, n.º 1, alínea d), da Lei regional n.º 35 do Veneto, de 2 de Agosto de 1988;

- artigo 6.º, terceiro parágrafo, pontos 3 e 4, artigos 7.º, 8.º, segundo parágrafo, e 11.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43 de Emília-Romanha, de 26 de Maio de 1980;

- artigo 5.º, n.ºs 2 e 5, artigo 10.º, n.º 4, artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 15.º, n.º 1, da Lei regional n.º 45 da Lombardia, de 29 de Abril de 1980;

- artigos 5.º, 13.º, 14.º e 15.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 10 de Friul-Venécia Júlia, de 23 de Fevereiro de 1981;

- artigo 7.º da Lei regional n.º 75 de Abruzzo, de 13 de Novembro de 1980,
e
- artigos 6.º, 7.º e 23.º da Lei provincial n.º 35 da Província autónoma de Trento, de 2 de Setembro de 1978,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.º a 61.º e 63.º a 66.º do Tratado, bem como por força dos artigos 52.º e 54.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 44.º CE), 55.º do Tratado CE (actual artigo 45.º CE), 56.º e 57.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 46.º CE e 47.º CE), e 58.º do Tratado CE (actual artigo 48.º CE),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, S. von Bahr (relator),
A. La Pergola, L. Sevón e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 29 de Maio de 2001,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Novembro de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.º CE, uma acção destinada a obter a declaração de que,

— ao manter em vigor as seguintes normas:

— artigo 2.º, primeiro parágrafo, e artigo 7.º do Decreto-Lei real n.º 454, de 29 de Janeiro de 1934;

— artigo 2.º, primeiro parágrafo, do Decreto n.º 7 do Presidente da República, de 15 de Janeiro de 1972;

— artigo 2.º, n.ºs 4, 6 e 7, do Decreto n.º 390 do Presidente da República, de 18 de Abril de 1994;

— artigo 4.º da Lei regional n.º 40 da Ligúria, de 14 de Julho de 1978;

— artigo 6.º, n.ºs 1, alíneas e), f), g) e h), e 4, e artigo 7.º da Lei regional n.º 35 do Veneto, de 2 de Agosto de 1988;

- artigo 2.º, sexto parágrafo, artigo 4.º, primeiro travessão, artigo 6.º, terceiro e quarto parágrafos, e artigo 10.º, terceiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 16 de Marcas, de 12 de Março de 1979;

- artigo 4.º, artigo 5.º, sexto parágrafo, alíneas a) e c), artigo 6.º, primeiro parágrafo, artigo 8.º, primeiro e segundo parágrafos, e artigo 16.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43 de Emília-Romanha, de 26 de Maio de 1980;

- artigo 4.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, e artigo 15.º, n.º 3, da Lei regional n.º 45 da Lombardia, de 29 de Abril de 1980;

- artigos 3.º, 4.º e 8.º, último parágrafo, da Lei regional n.º 10 de Friul-Venécia Júlia, de 23 de Fevereiro de 1981;

- artigos 2.º, último parágrafo, e 6.º da Lei regional n.º 75 de Abruzo, de 13 de Novembro de 1980, e

- artigos 3.º, 5.º, 6.º, terceiro e quarto parágrafos, 12.º e 19.º, primeiro parágrafo, da Lei provincial n.º 35 da Província autónoma de Trento, de 2 de Setembro de 1978,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.º do Tratado CÉ (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE), 60.º do Tratado CE (actual artigo 50.º CE), 61.º, 63.º e 64.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 51.º CE, 52.º CE e 53.º CE), 65.º e 66.º do Tratado CE (actuais artigos 54.º CE e 55.º CE), e que,

— ao manter em vigor as seguintes normas:

- artigo 3.º do Decreto n.º 7 do Presidente da República, de 15 de Janeiro de 1972;

- artigo 2.º, alíneas c) e d), artigo 3.º, primeiro parágrafo, alíneas b) e c), e artigo 5.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 12 da Ligúria, de 3 de Novembro de 1972;

- artigo 8.º, n.º 1, alínea d), da Lei regional n.º 35 do Veneto, de 2 de Agosto de 1988;

- artigo 6.º, terceiro parágrafo, pontos 3 e 4, artigos 7.º, 8.º, segundo parágrafo, e 11.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43 de Emília-Romanha, de 26 de Maio de 1980;

- artigo 5.º, n.ºs 2 e 5, artigo 10.º, n.º 4, artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 15.º, n.º 1, da Lei regional n.º 45 da Lombardia, de 29 de Abril de 1980;

- artigos 5.º, 13.º, 14.º e 15.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 10 de Friul-Venécia Júlia, de 23 de Fevereiro de 1981;

— artigo 7.º da Lei regional n.º 75 de Abruzzo, de 13 de Novembro de 1980,
e

— artigos 6.º, 7.º e 23.º da Lei provincial n.º 35 da Província autónoma de Trento, de 2 de Setembro de 1978,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.º a 61.º e 63.º a 66.º do Tratado, bem como por força dos artigos 52.º e 54.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 44.º CE), 55.º do Tratado CE (actual artigo 45.º CE), 56.º e 57.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 46.º CE e 47.º CE), e 58.º do Tratado CE (actual artigo 48.º CE).

Fase pré-contenciosa

- 2 Na sequência de queixas apresentadas por alguns operadores do sector das feiras, a Comissão examinou diversas regulamentações nacionais, regionais e provinciais italianas em matéria de feiras, exposições, salões e mercados (a seguir «feiras»).

- 3 No termo deste exame, a Comissão considerou que uma primeira série de normas era contrária ao princípio da livre prestação de serviços, previsto nos artigos 59.º e seguintes do Tratado, e que uma segunda série de normas era contrária quer ao princípio da livre prestação de serviços quer ao princípio da liberdade de estabelecimento, previsto nos artigos 52.º e seguintes do Tratado.

- 4 Por carta de 16 de Abril de 1996, a Comissão notificou a República Italiana para apresentar as suas observações sobre o assunto no prazo de dois meses.

- 5 Tendo julgado insatisfatória a resposta da República Italiana, a Comissão, por carta de 18 de Maio de 1998, dirigiu um parecer fundamentado a este Estado-Membro, convidando-o a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento ao dito parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

- 6 Por carta de 15 de Fevereiro de 1999, a Representação Permanente da Itália na União Europeia enviou à Comissão o texto de um projecto de lei já aprovado pelo Senado mas ainda sujeito ao exame do comité restrito da décima comissão «Indústria» da Câmara dos Deputados.

- 7 Foi nestas condições que a Comissão intentou a presente acção.

Quanto à admissibilidade

- 8 Sublinhe-se, a título prévio, que o Tribunal de Justiça pode examinar officiosamente se as condições previstas no artigo 226.º CE para intentar uma acção por incumprimento estão preenchidas (acórdão de 31 de Março de 1992, Comissão/Itália, C-362/90, Colect., p. I-2353, n.º 8).

- 9 Em primeiro lugar, verifica-se que algumas das acusações feitas pela Comissão na petição apresentada no Tribunal de Justiça não correspondem perfeitamente àquelas que fez ao longo do procedimento pré-contencioso ou carecem da clareza e da precisão exigidas.
- 10 A este propósito, há que recordar que, de acordo com uma jurisprudência assente, a fase pré-contenciosa tem por objectivo dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de, por um lado, dar cumprimento às obrigações decorrentes do direito comunitário e, por outro, apresentar utilmente os seus fundamentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão (v., designadamente, acórdão de 10 de Maio de 2001, Comissão/Países Baixos, C-152/98, Colect., p. I-3463, n.º 23).
- 11 Daqui resulta, em primeiro lugar, que o objecto de uma acção intentada nos termos do artigo 226.º CE é delimitado pela fase pré-contenciosa prevista nesta disposição (acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 23). Consequentemente, a acção deve basear-se nos mesmos argumentos e fundamentos que o parecer fundamentado (v., designadamente, acórdão de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, C-35/96, Colect., p. I-3851, n.º 28). Desde que uma acusação não tenha sido formulada no parecer fundamentado, é inadmissível na fase do processo no Tribunal de Justiça.
- 12 Em segundo lugar, o parecer fundamentado deve conter uma exposição coerente e detalhada das razões que criaram na Comissão a convicção de que o Estado-Membro interessado não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado (v., designadamente, acórdão de 4 de Dezembro de 1997, Comissão/Itália, C-207/96, Colect., p. I-6869, n.º 18).
- 13 Em aplicação destes princípios, a primeira acusação deve ser declarada inadmissível, na parte que visa o artigo 6.º da Lei provincial n.º 35/78 de

Trento, uma vez que, como salientou o advogado-geral no n.º 22 das suas conclusões, as referências às subdivisões deste artigo visadas pela Comissão na fase pré-contenciosa são erradas e diferentes das que mencionou na acção.

- 14 Quanto à segunda acusação da Comissão, na parte relativa ao artigo 7.º da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha, há que sublinhar que a acção visa o artigo 7.º, primeiro parágrafo, alínea a), desta lei, ao passo que o parecer fundamentado critica o artigo 7.º, terceiro e quarto parágrafos, da mesma lei. Daqui resulta que a segunda acusação, na parte em que visa este artigo, não foi claramente formulada no parecer fundamentado e deve, por conseguinte, ser declarada inadmissível.
- 15 Em segundo lugar, decorre das respostas dadas pelas duas partes a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça que as Leis regionais n.ºs 16/79 de Marcas e 75/80 de Abruzo, foram revogadas, respectivamente, em 13 de Abril de 1995 e 10 de Setembro de 1993.
- 16 A este propósito, recorde-se que resulta dos próprios termos do artigo 226.º, segundo parágrafo, CE que a Comissão só pode recorrer ao Tribunal de Justiça, intentando uma acção por incumprimento, se o Estado-Membro em causa não proceder em conformidade com o parecer fundamentado no prazo que lhe fixou a Comissão para esse fim (v. acórdão de 31 de Março de 1992, Comissão/Itália, já referido, n.º 9).
- 17 Uma vez que as Leis regionais n.ºs 16/79 de Marcas e 75/80 de Abruzo foram revogadas antes de expirar o prazo fixado no parecer fundamentado — ou mesmo antes de ser enviada a notificação —, o incumprimento censurado tinha deixado de existir quando expirou o referido prazo. Assim, a acção da Comissão deve ser julgada inadmissível, na parte em que visa as referidas leis regionais.

Quanto ao mérito

Observações prévias

- 18 Segundo a Comissão, as normas nacionais, regionais e provinciais censuradas impõem restrições injustificadas quer à livre prestação de serviços quer ao direito de estabelecimento, no domínio da organização das feiras, aos operadores de outros Estados-Membros.
- 19 O Governo italiano deixou de contestar o incumprimento no Tribunal de Justiça.
- 20 Importa, porém, recordar que, no quadro de uma acção por incumprimento, proposta nos termos do artigo 226.º CE pela Comissão, em que a apreciação da oportunidade lhe compete em exclusivo, cabe ao Tribunal de Justiça declarar se existe ou não o incumprimento censurado, mesmo que o Estado em causa já não o conteste (v. acórdão de 22 de Junho de 1993, Comissão/Dinamarca, C-243/89, Colect., p. I-3353, n.º 30).
- 21 Quanto à actividade de organizador de feiras, trata-se de uma actividade económica abrangida pelo capítulo do Tratado relativo ao direito de estabelecimento quando é exercida pelo nacional de um Estado-Membro num Estado-Membro diferente, de forma estável e contínua, a partir de um estabelecimento principal ou secundário neste último Estado-Membro e pelo capítulo do Tratado relativo aos serviços quando é exercida por um nacional de um Estado-Membro que se desloca para outro Estado-Membro para aí exercer essa actividade a título temporário (v., neste sentido, acórdão de 30 de Novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colect., p. I-4165, n.ºs 25 e 26).

- 22 Os artigos 52.º e 59.º do Tratado impõem a supressão das restrições, respectivamente, à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços. Devem ser consideradas como tais restrições todas as medidas que proíbem, perturbam ou tornam menos atractivo o exercício destas liberdades (v., neste sentido, quanto ao estabelecimento, acórdão de 30 de Março de 1993, Konstantinidis, C-168/91, Colect., p. I-1191, n.º 15, e, quanto à livre prestação de serviços, acórdão de 20 de Fevereiro de 2001, Analir e o., C-205/99, Colect., p. I-1271, n.º 21).
- 23 Resulta, porém, de jurisprudência assente que, quando tais medidas se aplicam a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-Membro de acolhimento, podem ser justificadas quando respondem a razões imperativas de interesse geral, desde que sejam adequadas a garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassem o que é necessário para atingir esse objectivo (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Gebhard, n.º 37, e Analir e o., n.º 25).
- 24 À luz destas considerações, há que examinar sucessivamente a primeira acusação da Comissão, baseada em violação do princípio da livre prestação de serviços, e a segunda acusação, baseada em violação quer do princípio da livre prestação de serviços quer do princípio da liberdade de estabelecimento.

Quanto à primeira acusação, baseada em violação do princípio da livre prestação de serviços

- 25 Na primeira acusação, a Comissão sustenta que determinadas normas nacionais, regionais ou provinciais em causa são contrárias ao princípio da livre prestação

de serviços, em razão da sua natureza restritiva ou discriminatória, na medida em que:

- obrigam o organizador de feiras a obter um reconhecimento oficial da parte das autoridades nacionais, regionais ou locais italianas [artigo 2.º, primeiro parágrafo, do Decreto-Lei real n.º 454/34; artigo 2.º, primeiro parágrafo, do Decreto n.º 7/72 do Presidente da República; artigo 2.º, n.º 4, do Decreto n.º 390/94 do Presidente da República; artigo 8.º, primeiro e segundo parágrafos, da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha; artigo 5.º, primeiro parágrafo, da Lei provincial n.º 35/78 de Trento; artigo 7.º da Lei regional n.º 35/88 do Veneto; artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Lei regional n.º 45/80 da Lombardia];
- obrigam o organizador de feiras a ter uma sede, um estabelecimento ou uma estrutura permanente a nível nacional ou local (artigo 15.º, n.º 3, da Lei regional n.º 45/80 da Lombardia; artigo 8.º, último parágrafo, da Lei regional n.º 10/81 de Friul-Venécia Júlia);
- obrigam o organizador de feiras a ter uma forma ou um estatuto jurídico especiais, excluindo, deste modo, as restantes categorias de operadores (artigo 4.º da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha, nos termos do qual as feiras são organizadas por entidades públicas, por organizações que emanam directamente das associações profissionais, por associações privadas e por comités que têm por fim ou por objecto principal uma actividade de outra natureza);
- exigem que a actividade de organizador de feiras seja exercida a título exclusivo [artigo 4.º, n.º 1, alínea c), da Lei regional n.º 45/80 da Lombardia; artigo 3.º da Lei regional n.º 10/81 de Friul-Venécia Júlia; artigo 5.º, primeiro parágrafo, da Lei provincial n.º 35/78 de Trento];

- exigem que a actividade de organizador de feiras seja exercida sem fins lucrativos [artigo 4.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, da Lei regional n.º 45/80 da Lombardia; artigo 6.º, n.º 1, alíneas e), f) e h), da Lei regional n.º 35/88 do Veneto; artigo 4.º da Lei regional n.º 10/81 de Friul-Venécia Júlia; artigos 3.º, 5.º, primeiro e segundo parágrafos, 12.º e 19.º, primeiro parágrafo, da Lei provincial n.º 35/78 de Trento; artigo 4.º da Lei regional n.º 40/78 da Ligúria; artigo 5.º, sexto parágrafo, alínea c), da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha];

- impõem que a feira tenha um carácter periódico (artigo 6.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha, nos termos do qual as feiras nacionais e internacionais devem ter uma sede estável e uma organização administrativa permanente e ter uma periodicidade e duração previamente fixadas);

- impõem que a feira a organizar seja conforme com os objectivos fixados por uma região no quadro da programação regional [artigo 5.º, sexto parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha];

- impõem o respeito de prazos particularmente peremptórios no procedimento administrativo de autorização obrigatória [artigo 2.º, n.ºs 4, 6 e 7, do Decreto n.º 390/94 do Presidente da República, que determina que os pedidos de reconhecimento da qualificação como feira de nível internacional e a autorização para a sua realização sejam apresentados aos órgãos competentes até 30 de Setembro do primeiro dos dois anos que precedem o ano durante o qual está prevista a realização da feira (n.º 4), que a referida qualificação é atribuída até 1 de Fevereiro do ano que precede o ano durante o qual está prevista a realização da feira e que esta medida deve ser comunicada às regiões (n.º 5), que as medidas de competência regional com vista à autorização em questão devem ser tomadas pelas regiões nos trinta dias que precedem a comunicação visada no n.º 5 (n.º 6) e que, até 30 de Setembro do ano que precede o ano durante o qual está prevista a realização

das feiras, as regiões devem comunicar ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Artesanato a lista das feiras reconhecidas de importância nacional e autorizadas (n.º 7)];

— prevêem a proibição de organizar feiras que não estejam inscritas no calendário oficial (artigo 7.º do Decreto-Lei real n.º 454/34; artigo 16.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha).

26 A este propósito, há que sublinhar, em primeiro lugar, que resulta de jurisprudência assente que uma regulamentação nacional que sujeita o exercício de determinadas prestações de serviços no território nacional por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro à concessão de uma autorização administrativa constitui uma restrição à livre prestação de serviços na acepção do artigo 59.º do Tratado (v., designadamente, acórdão de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica, C-355/98, Colect., p. I-1221, n.º 35).

27 Se a exigência de um reconhecimento oficial ou de uma autorização prévia para o exercício da actividade de organizador de feiras podia, eventualmente, ser justificada pelo interesse geral que consiste em assegurar a necessária qualidade do serviço prestado e a segurança da manifestação, tal exigência não é justificada quando este interesse é salvaguardado pelas normas a que o prestador está sujeito no Estado-Membro onde está estabelecido.

28 Ora, as normas nacionais e regionais em causa não evidenciam ter em conta normas aplicáveis ao prestador de serviços no seu Estado-Membro de estabelecimento. De resto, o Governo italiano nem sequer alegou que as referidas normas deviam ser interpretadas neste sentido.

- 29 As restrições em causa no n.º 25, primeiro travessão, do presente acórdão não são, portanto, justificadas. Daqui resulta que a primeira acusação é procedente, na parte em que visa as normas nacionais, regionais e provinciais que exigem uma autorização ou um reconhecimento oficial para o exercício da actividade de organizador de feiras.
- 30 Quanto à obrigação de o organizador de feiras ter uma sede permanente a nível nacional ou local, saliente-se que, se a exigência de uma autorização constitui uma restrição à livre prestação de serviços, a exigência de um estabelecimento estável é, de facto, a própria negação dessa liberdade. Tem como consequência retirar qualquer efeito útil ao artigo 59.º do Tratado cujo objecto é, precisamente, eliminar as restrições à livre prestação de serviços por pessoas não estabelecidas no Estado em cujo território a prestação deva ser fornecida. Para que tal exigência seja aceite, importa averiguar se constitui uma condição indispensável para atingir o objectivo procurado (v., designadamente, acórdão de 9 de Julho de 1997, Parodi, C-222/95, Colect., p. I-3899, n.º 31).
- 31 O Governo italiano não invocou nenhum argumento destinado a demonstrar que a exigência de uma sede, de um estabelecimento ou de uma estrutura permanente a nível nacional ou local é indispensável para o exercício da actividade de organizador de feiras. Assim, a primeira acusação é procedente, na parte em que visa as normas regionais referidas no n.º 25, segundo travessão, do presente acórdão.
- 32 A obrigação de o organizador de feiras ter uma forma ou um estatuto jurídico especiais, a obrigação de exercer a actividade de organizador de feiras a título exclusivo e a proibição de prosseguir fins lucrativos constituem igualmente restrições importantes à livre prestação de serviços. Razões de interesse geral susceptíveis de justificar tais restrições são dificilmente concebíveis. Por outro lado, uma vez que não foi invocada nenhuma razão pelo Governo italiano, deve considerar-se a segunda acusação procedente, na parte relativa às normas regionais e provinciais em causa no n.º 25, terceiro a quinto travessões, do presente acórdão, com excepção, porém, do artigo 19.º, primeiro parágrafo, da

Lei provincial n.º 35/78 de Trento. Com efeito, a Comissão não logrou demonstrar que esta disposição, que prevê a concessão de subsídios a determinados operadores do sector das feiras, viola a livre prestação de serviços.

33 Quanto às normas nacionais e regionais que impõem um carácter periódico às feiras, a conformidade das feiras com os objectivos fixados por uma região no quadro da programação regional e o respeito de prazos peremptórios no processo de autorização das feiras, bem como as normas que prevêem a proibição de organizar feiras que não estejam inscritas no calendário oficial, não há dúvida de que disposições desta natureza podem dificultar o exercício da liberdade de prestação de serviços. Se não se exclui que possam existir razões de interesse geral susceptíveis de justificar restrições desta natureza, o Governo italiano não invocou nenhuma com a precisão exigida para permitir ao Tribunal de Justiça apreciar o seu eventual valor e averiguar se as condições relativas à necessidade e à proporcionalidade estão preenchidas. A primeira acusação mostra-se, pois, igualmente procedente, na parte em que visa estas normas indicadas no n.º 25, sexto a nono travessões, do presente acórdão.

34 Por último, há que assinalar que a Comissão não apontou as razões pelas quais o disposto no artigo 6.º, n.ºs 1, alínea g), e 4, da Lei regional n.º 35/88 do Veneto, por ela referido unicamente na parte decisória da sua petição, violaria a livre prestação de serviços. Consequentemente, há que julgar improcedente a primeira acusação, na parte relativa a estas normas.

Quanto à segunda acusação, baseada em violação dos princípios da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento

35 Na segunda acusação, a Comissão alega que determinadas disposições nacionais, regionais e provinciais são contrárias quer ao princípio da livre prestação de serviços quer à liberdade de estabelecimento, na medida em que sujeitam a actividade de organizador de feiras

- à intervenção das autoridades públicas ou de organismos locais de outra natureza na nomeação, total ou parcial, dos órgãos das entidades ligadas às feiras como o conselho de administração, o comité executivo, o colectivo dos revisores de contas, o presidente, o secretário-geral [artigo 3.º do Decreto n.º 7/72 do Presidente da República; artigos 2.º, alíneas c) e d), 3.º, primeiro parágrafo, alíneas b) e c), e 5.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 12/72 da Ligúria; artigo 8.º, n.º 1, alínea d), da Lei regional n.º 35/88 do Veneto; artigos 8.º, segundo parágrafo, e 11.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43/80 de Emília Romanha; artigo 5.º da Lei regional n.º 10/81 de Friul-Venécia Júlia];

- à presença entre os fundadores ou sócios de pelo menos uma colectividade territorial (artigo 8.º, segundo parágrafo, da Lei regional n.º 43/80 de Emília Romanha).

- à intervenção, ainda que a título meramente consultivo, de organismos compostos por operadores já presentes no território em causa ou representativos dos referidos operadores, para efeitos de reconhecimento e autorização da entidade organizadora, bem como de concessão a esta de financiamentos públicos [artigo 6.º, terceiro parágrafo, pontos 3 e 4, da Lei regional n.º 43/80 de Emília Romanha; artigos 6.º, 7.º e 23.º da Lei provincial n.º 35/78 de Trento; artigos 13.º, 14.º e 15.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 10/81 de Friul-Venécia Júlia; artigo 5.º, n.ºs 2 e 5, artigo 10.º, n.º 4, artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 15.º, n.º 1, da Lei regional n.º 45/80 da Lombardia].

36 Deve, antes de mais, declarar-se que as normas nacionais e regionais que sujeitam a nomeação dos órgãos das entidades ligadas às feiras à intervenção das autoridades públicas ou de organismos locais de outra natureza são susceptíveis de perturbar, ou até de impedir, o exercício pelos operadores provenientes de outros Estados-Membros do seu direito à livre prestação de serviços bem como de dificultar o exercício do seu direito de se estabelecerem em Itália.

- 37 O mesmo é válido, seguidamente, para o artigo 8.º, segundo parágrafo, da Lei regional n.º 43/80 de Emília Romanha, que não sujeita a actividade de organizador de feiras à intervenção das autoridades públicas ou de organismos locais na nomeação dos órgãos das entidades ligadas às feiras, mas que, em contrapartida, sujeita a actividade de organizador de feiras à presença entre os fundadores ou os sócios de pelo menos uma colectividade territorial.
- 38 Não é fácil imaginar razões de interesse geral susceptíveis de justificar tais restrições. Por outro lado, nenhuma razão concreta foi invocada pelo Governo italiano. Daqui resulta que a segunda acusação é procedente, na parte relativa às normas nacionais e regionais referidas no n.º 35, primeiro e segundo travessões, do presente acórdão, com excepção, todavia, do artigo 8.º, segundo parágrafo, da Lei regional n.º 43/80 de Emília Romanha, na parte em que é visado pelo primeiro travessão do dito número.
- 39 No que respeita, finalmente, às normas que sujeitam a organização de feiras à intervenção de organismos compostos por operadores já presentes no território em causa ou representativos dos referidos operadores, para efeitos de reconhecimento e autorização da entidade organizadora e de lhe serem concedidos financiamentos públicos, há que salientar que a exigência de uma autorização ou de um reconhecimento oficial constitui uma restrição à livre prestação de serviços ou à liberdade de estabelecimento. Do mesmo modo e pelas razões indicadas pelo advogado-geral no n.º 165 das suas conclusões, tal violação pode resultar de normas que prevêm a intervenção de organismos compostos por operadores concorrentes já presentes no território em causa.
- 40 É o caso dos artigos 13.º, 14.º e 15.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 10/81 de Friul-Venécia Júlia, que prevêm a intervenção, para efeitos de autorização de feiras, de um comité consultivo que inclui, designadamente, quatro presidentes das entidades ligadas às feiras com sede na região. Na ausência de qualquer justificação, estas normas, referidas no n.º 35, terceiro travessão, do presente acórdão, são contrárias aos princípios da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento.

- 41 Em contrapartida, as restrições à livre prestação de serviços ou à liberdade de estabelecimento criadas pelas restantes normas visadas no n.º 35, terceiro travessão, do presente acórdão, isto é, o artigo 6.º, terceiro parágrafo, pontos 3 e 4, da Lei regional n.º 43/80 de Emília Romanha, os artigos 6.º, 7.º e 23.º da Lei provincial n.º 35/78 de Trento, bem como o artigo 5.º, n.ºs 2 e 5, o artigo 10.º, n.º 4, o artigo 11.º, n.ºs 2 e 3, e o artigo 15.º, n.º 1, da Lei regional n.º 45/80 da Lombardia, podem ser justificadas pelo facto de os conhecimentos ou a experiência dos representantes da vida económica não concorrentes dos operadores visados pelo processo de reconhecimento ou de autorização, bem como os dos representantes do público a que se destina a feira, poderem revelar-se preciosos para o processo em causa.
- 42 Consequentemente, à luz do conjunto das considerações precedentes, deve reconhecer-se que,

— ao manter em vigor as seguintes normas:

— artigo 2.º, primeiro parágrafo, e artigo 7.º do Decreto-Lei real n.º 454/34;

— artigo 2.º, primeiro parágrafo, do Decreto n.º 7/72 do Presidente da República;

— artigo 2.º, n.ºs 4, 6 e 7, do Decreto n.º 390/94 do Presidente da República;

— artigo 4.º da Lei regional n.º 40/78 da Ligúria;

— artigo 6.º, n.º 1, alíneas e), f) e h), e artigo 7.º da Lei regional n.º 35/88 do Veneto;

— artigo 4.º, artigo 5.º, sexto parágrafo, alíneas a) e c), artigo 6.º, primeiro parágrafo, artigo 8.º, primeiro e segundo parágrafos, e artigo 16.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha;

— artigo 4.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, e artigo 15.º, n.º 3, da Lei regional n.º 45/80 da Lombardia;

— artigos 3.º, 4.º e 8.º, último parágrafo, da Lei regional n.º 10/81 de Friul-Venécia Júlia, e

— artigos 3.º, 5.º e 12.º da Lei provincial n.º 35/78 de Trento,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.º a 61.º e 63.º a 66.º do Tratado, e que,

— ao manter em vigor as seguintes normas:

— artigo 3.º do Decreto n.º 7/72 do Presidente da República;

- artigos 2.º, alíneas c) e d), 3.º, primeiro parágrafo, alíneas b) e c), e 5.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 12/72 da Ligúria;

- artigo 8.º, n.º 1, alínea d), da Lei regional n.º 35/88 do Veneto;

- artigos 8.º, segundo parágrafo, e 11.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43/80 de Emília-Romanha, e

- artigos 5.º, 13.º, 14.º e 15.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 10/81 de Friul-Venécia Júlia,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.º a 61.º e 63.º a 66.º do Tratado, bem como por força dos artigos 52.º e 54.º a 58.º do Tratado.

Quanto às despesas

- 43 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida no essencial dos seus fundamentos, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) Ao manter em vigor as seguintes normas:

- artigo 2.º, primeiro parágrafo, e artigo 7.º do Decreto-Lei real n.º 454, de 29 de Janeiro de 1934;

- artigo 2.º, primeiro parágrafo, do Decreto n.º 7 do Presidente da República, de 15 de Janeiro de 1972;

- artigo 2.º, n.ºs 4, 6 e 7, do Decreto n.º 390 do Presidente da República, de 18 de Abril de 1994;

- artigo 4.º da Lei regional n.º 40 da Ligúria, de 14 de Julho de 1978;

- artigo 6.º, n.º 1, alíneas e), f) e h), e artigo 7.º da Lei regional n.º 35 do Veneto, de 2 de Agosto de 1988;

- artigo 4.º, artigo 5.º, sexto parágrafo, alíneas a) e c), artigo 6.º, primeiro parágrafo, artigo 8.º, primeiro e segundo parágrafos, e artigo 16.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43 de Emília-Romanha, de 26 de Maio de 1980;

- artigo 4.º, n.ºs 1, alínea c), e 2, e artigo 15.º, n.º 3, da Lei regional n.º 45 da Lombardia, 29 de Abril de 1980;

- artigos 3.º, 4.º e 8.º, último parágrafo, da Lei regional n.º 10 de Friul-Venécia Júlia, de 23 de Fevereiro de 1981, e

- artigos 3.º, 5.º e 12.º da Lei provincial n.º 35 da Província autónoma de Trento, de 2 de Setembro de 1978,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE), 60.º do Tratado CE (actual artigo 50.º CE), 61.º, 63.º e 64.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 51.º CE, 52.º CE e 53.º CE), 65.º e 66.º do Tratado CE (actuais artigos 54.º CE e 55.º CE).

2) Ao manter em vigor as seguintes normas:

- artigo 3.º do Decreto n.º 7 do Presidente da República, de 15 de Janeiro de 1972;

- artigos 2.º, alíneas c) e d), 3.º, primeiro parágrafo, alíneas b) e c), e 5.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 12 da Ligúria, de 3 de Novembro de 1972;

- artigo 8.º, n.º 1, alínea d), da Lei regional n.º 35 do Veneto, de 2 de Agosto de 1988;

- artigos 8.º, segundo parágrafo, e 11.º, primeiro parágrafo, da Lei regional n.º 43 de Emília-Romanha, de 26 de Maio de 1980, e

- artigos 5.º, 13.º, 14.º e 15.º, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei regional n.º 10 de Friul-Venécia Júlia, de 23 de Fevereiro de 1981,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.º a 61.º e 63.º a 66.º do Tratado, bem como por força dos artigos 52.º e 54.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 43.º CE e 44.º CE), 55.º do Tratado CE (actual artigo 45.º CE), 56.º e 57.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 46.º CE e 47.º CE), e 58.º do Tratado CE (actual artigo 48.º CE).

3) A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

4) A República Italiana é condenada nas despesas.

Jann

von Bahr

La Pergola

Sevón

Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Janeiro de 2002.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

P. Jann