



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 26 de setembro de 2013¹

Processos apensos C-162/12 e C-163/12

**Airport Shuttle Express scarl e Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl e
Gianpaolo Vivani (C-163/12)
contra
Comune di Grottaferrata
bem como
Processos apensos C-419/12 e C-420/12
Crono Service scarl e o.
contra
Roma Capitale (C-419/12)
e
Anitrav
contra
Roma Capitale e Regione Lazio (C-420/12)**

[pedido de decisão prejudicial apresentado Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itália)]

«Pedido de decisão prejudicial — Admissibilidade — Discriminação dos nacionais — Liberdade de estabelecimento — Prestação de serviços de aluguer de viaturas com motorista — Regime nacional, que sujeita a prestação deste serviço, designadamente, a uma autorização e ao preenchimento de determinados requisitos sobre a garagem da viatura»

I — Introdução

1. Os presentes pedidos de decisão prejudicial dizem respeito a disposições italianas relativas ao transporte de pessoas por determinadas empresas de aluguer de viaturas². Trata-se de empresas, que utilizam, para transporte de pessoas, viaturas nas quais podem ser transportadas no máximo oito pessoas, além do condutor³. Ao contrário do que sucede no caso de aluguer de viaturas sem condutor, neste tipo especial de transporte de pessoas o passageiro utiliza a viatura com motorista, que é fornecida pela empresa de aluguer de viaturas para um trajeto determinado. O «aluguer de viaturas com motorista» complementa assim a oferta de transportes públicos, em especial dos serviços regulares.

1 — Língua original: alemão.

2 — Nas disposições italianas fala-se de «aluguer de viaturas com motorista».

3 — V. p. 9 do pedido de decisão prejudicial no processo C-162/12 e a remissão aí feita para o artigo 47.º do Decreto-Legislativo de 30 de abril de 1992.

2. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber as disposições italianas que afetam as modalidades do exercício desta atividade na Região do Lácio e na cidade de Roma são compatíveis com o direito da União, e em especial com a liberdade de estabelecimento. Dado que os factos referidos pelo órgão jurisdicional de reenvio não apresentam quaisquer elementos transfronteiriços, levantam-se dúvidas sobre a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial. Coloca-se, além disso, a questão de saber se o Tribunal de Justiça deve apreciar os processos principais também do ponto de vista da proibição da discriminação dos nacionais, embora o órgão jurisdicional de reenvio nada tenha indicado a este respeito.

II — Enquadramento jurídico

A — *Direito da União*

Regulamento (CE) n.º 12/98 do Conselho, de 11 de dezembro de 1997, que fixa as condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte rodoviário de passageiros num Estado-Membro⁴

3. O Regulamento (CE) n.º 12/98 foi derogado com efeitos a partir de 4 de dezembro de 2011 e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006⁵.

4. Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 4, o Regulamento n.º 12/98 aplicava-se aos «veículos automóveis que, pelo seu tipo de construção e equipamento, estão aptos a transportar mais de nove pessoas, incluindo o condutor, e se destinam a esse efeito.»

B — *Direito nacional*

5. Segundo o direito italiano, o «aluguer de viaturas com motorista» está sujeito a autorização. A autorização necessária é concedida pelo município em procedimento público⁶. A referida autorização é específica para cada viatura. Contudo, um operador pode receber várias autorizações para várias viaturas⁷. A sede⁸ e a garagem do transportador devem estar localizadas exclusivamente no território do município que emitiu a autorização⁹. Como garagem pode bastar um parque de estacionamento arrendado. A autorização para o transporte de pessoas não está limitada ao território municipal. Não obstante, a reserva da viagem deverá realizar-se no lugar da garagem da viatura¹⁰, ao qual a viatura, independentemente do lugar em que o passageiro embarque ou desembarque¹¹, deverá regressar uma vez realizado o transporte.

4 — JO L 4, p. 10.

5 — JO L 300, p. 88.

6 — Artigo 8.º, n.º 1, da Lei n.º 21 de 15 de janeiro de 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI n.º 18, de 23 de janeiro de 1992) na versão aplicável ao processo principal, resultante das alterações introduzidas pelo Decreto-Legge n.º 207, de 30 de dezembro de 2008 (GURI n.º 304 de 31 de dezembro de 2008), e pela Lei n.º 14/2009 (GURI n.º 49, de 28 de fevereiro de 2009, suplemento ordinario n.º 28) (a seguir «Lei n.º 21/1992»).

7 — Artigo 8.º, n.º 2, da Lei n.º 21/1992.

8 — Nas disposições italianas fala-se de «sede». Não obstante, de acordo com o alegado por algumas das partes, uma sucursal parece ser suficiente, como foi assinalado, designadamente, pelo representante do Governo italiano, o que permite também uma atividade simultânea em vários municípios.

9 — Artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 21/1992.

10 — Artigo 11.º, n.º 4, da Lei n.º 21/1992.

11 — Nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da Lei n.º 21/1992 isto pode suceder também no território de outros municípios.

6. As disposições regionais da Região do Lácio¹² exigem ainda que o passageiro seja recolhido no território do município que tenha emitido a autorização.

7. Para a cidade de Roma existem disposições especiais. Estas preveem, designadamente, que as empresas de aluguer de viaturas de outros municípios deverão pagar taxas quando circulem em zonas de tráfico limitado do território municipal da cidade de Roma.

III — Factos do processo principal e questões prejudiciais

A — Processos apensos C-162/12 e C-163/12

8. As recorrentes no processo principal são pessoas singulares residentes na Itália (a seguir «empresas de aluguer de viaturas») e cooperativas de direito italiano com sede em Itália. As empresas de aluguer de viaturas em questão não utilizaram para as suas viaturas a sua garagem no território do município de Grottaferrata (Itália, Região do Lácio) que concedeu a autorização. Pelo contrário, estacionaram as suas viaturas fora do território de Grottaferrata, na garagem de uma cooperativa. Também colocaram à disposição da cooperativa as viaturas em causa, ao que parece após terem cedido a autorização para o transporte de pessoas¹³, que lhes tinha sido concedida. Isto foi denunciado à polícia, e as autorizações concedidas às empresas de aluguer de viaturas foram temporariamente suspensas em fevereiro de 2011. Nos processos principais os operadores afetados recorreram dos atos administrativos, pelos quais foram suspensas as suas autorizações, reclamam uma indemnização pelos danos sofridos e alegam, designadamente, infrações ao direito da União.

9. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Os artigos 49.º TFUE, 3.º TUE, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 101.º e 102.º TFUE, o Regulamento (CEE) n.º 2454/92 e o Regulamento (CE) n.º 12/1998 opõem-se à aplicação dos artigos 3.º, n.º 3, e 11.º da Lei n.º 21, de 15 de janeiro de 1992, na parte em que dispõem, respetivamente, que '[a] sede e a garagem do transportador devem estar localizadas exclusivamente no território do município que emitiu a autorização' e que '[a]s marcações de transporte para o serviço de aluguer de viaturas com motorista são efetuadas nas respetivas garagens. O início e o termo de cada serviço de aluguer de viaturas com motorista devem ter lugar nas garagens, localizadas no município que emitiu a autorização, com regresso à mesma, enquanto a recolha e a chegada ao destino do utente podem também ter lugar no território de outros municípios [...]」.
- 2) Os artigos 49.º TFUE, 3.º TUE, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 101.º e 102.º TFUE, o Regulamento (CEE) n.º 2454/92 e o Regulamento (CE) n.º 12/1998 opõem-se à aplicação dos artigos 5.º e 10.º da Lei Regional do Lácio n.º 58, de 26 de outubro de 1993, na parte em que dispõem, respetivamente, que '[a] recolha do utente ou o início do serviço são efetuados com partida do território do município que emitiu a autorização' e que 'a recolha do utente e o início do serviço ocorrem exclusivamente no território do município que emitiu a licença ou a autorização e são efetuados para qualquer destino, mediante aprovação prévia do motorista para os destinos fora do território municipal. [...]」?

12 — Artigo 5.º da Lei Regional n.º 58/1993, na versão aplicável ao processo principal.

13 — V. artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 21/1992 e p. 12 do pedido de decisão prejudicial no processo C-162/12.

B — Processos apensos C-419/12 e C-420/12

10. O processo principal tem por objeto pedidos de anulação de várias decisões que afetam a cidade de Roma. Trata-se, em concreto, da Decisão n.º 68/2011 do Conselho da cidade de Roma, pela qual foi adotado o Regulamento que rege os serviços de transporte público não regular, da Decisão n.º 403/2011 do Conselho da cidade de Roma que regula as modalidades e procedimentos para a concessão de autorizações de acesso ao território da cidade de Roma e às zonas de tráfego limitado para viaturas de aluguer com motorista, autorizadas por outros municípios, assim como de outras duas decisões da administração municipal de Roma, e que preveem, designadamente, que os empresas de aluguer de viaturas não romanas devem pagar um determinado montante pela concessão de uma autorização de acesso.

11. As recorrentes do processo principal são empresas italianas de aluguer de viaturas, que não dispõem de autorizações concedidas pela cidade de Roma.

12. Deduzem a ilegalidade das decisões referidas, designadamente, do direito da União, em particular da liberdade fundamental de empresas se estabelecerem em qualquer país da União Europeia, também mediante a abertura de um estabelecimento secundário, dado que, violando a referida liberdade, obrigam as empresas constituídas num Estado-Membro a receber, sem exceção, os pedidos de transporte exclusivamente numa única garagem, que deve estar necessariamente situada no município que concedeu a autorização, e a iniciar e concluir aí o serviço.

13. Isto implica uma desigualdade de tratamento no exercício da atividade empresarial que se baseia exclusivamente num aspeto geográfico. Esta desigualdade de tratamento verifica-se, por um lado, entre os locadores com autorização concedida pela cidade de Roma e locadores com autorização concedida por outros municípios (na Região do Lácio), e, por outro, entre estes últimos e locadores não estabelecidos na Região do Lácio, aos quais não se aplica Lei Regional e que, por conseguinte, não estão sujeitos a qualquer limitação quanto ao lugar de recolha de passageiros.

14. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Os artigos 49.º TFUE, 3.º TUE, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 101.º e 102.º TFUE opõem-se à aplicação dos artigos 3.º, n.º 3, 8.º, n.º 3, e 11.º da Lei n.º 21, de 1992, na parte em que dispõem, respetivamente, que '[a] sede e a garagem do transportador devem estar localizadas exclusivamente no território do município que emitiu a autorização', que '[p]ara obter e manter a autorização para a atividade de aluguer de viaturas com motorista é obrigatório dispor, com base num título jurídico válido, de uma sede, de uma garagem ou de um local de paragem situados no território do município que emitiu a autorização' e que '[a]s marcações de transporte para o serviço de aluguer de viaturas com motorista são efetuadas nas respetivas garagens. O início e o termo de cada serviço de aluguer de viaturas com motorista devem ter lugar nas garagens, localizadas no município que emitiu a autorização, com regresso à mesma, enquanto a recolha e a chegada ao destino do utente podem também ter lugar no território de outros municípios?'»

IV — Apreciação das questões prejudiciais

15. A título preliminar, importa apreciar a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

A — Admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

16. As questões prejudiciais referem-se por um lado, a dois atos de direito derivado, a saber o Regulamento n.º 12/98 e o Regulamento n.º 2454/92¹⁴. Por outro referem-se a disposições de direito primário, essencialmente aos artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE, relativos a práticas anticoncorrenciais, e o artigo 49.º TFUE, que consagra a liberdade de estabelecimento.

17. Existem dúvidas sobre a admissibilidade quer das questões de direito derivado quer das de direito primário, dado que não é manifesta a sua pertinência para a decisão dos processos principais.

18. É certo que, em princípio, incumbe ao órgão jurisdicional nacional apreciar, atendendo às particularidades do respetivo processo, quer a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir uma decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça pode, porém, recusar pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial apresentado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas¹⁵.

1. Falta de relação com o objeto do litígio no que respeita ao Regulamento n.º 2454/92 e ao Regulamento n.º 12/98

a) Regulamento n.º 2454/92

19. O Tribunal de Justiça anulou o Regulamento n.º 2454/92 logo em 1994¹⁶. Por conseguinte, não pode ser relevante para os processos principais, cujos factos datam do ano de 2011. Não existe, claramente, uma relação com o objeto do litígio no processo principal, e os pedidos de decisão prejudicial são inadmissíveis a esse respeito.

b) Regulamento n.º 12/98

20. O Regulamento n.º 12/98 deixou de estar em vigor em 4 de dezembro de 2011¹⁷ e portanto, poderia ainda ser relevante para os factos do processo principal tendo em conta o seu âmbito de aplicação temporal. Todavia, estes factos não apresentam nenhum elemento de conexão com o regulamento em causa, porque o Regulamento n.º 12/98, nos termos expressos do seu artigo 2.º, n.º 4, se aplicava a «veículos automóveis que, pelo seu tipo de construção e equipamento, estão aptos a transportar mais de nove pessoas, incluindo o condutor, e se destinam a esse efeito.» Nos processos principais estão porém em causa viaturas mais pequenas, com as quais são transportadas no máximo nove pessoas, incluindo o condutor. Por conseguinte, o Regulamento 12/98 também não apresenta manifestamente nenhuma relação com o objeto do processo principal, e os pedidos de decisão prejudicial são inadmissíveis a esse respeito.

14 — Regulamento do Conselho, de 23 de julho de 1992, que fixa as condições em que as transportadoras não residentes podem efectuar serviços de transporte rodoviário de passageiros num Estado-Membro (JO L 251, p. 1).

15 — Acórdãos de 13 de março de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Colet., p. I-2099, n.º 39); de 23 de abril de 2009, Rüffler (C-544/07, Colet., p. I-3389, n.º 37); de 19 de novembro de 2009, Filipiak (C-314/08, Colet., p. I-11049, n.º 41); de 7 de julho de 2011, Agafitei e o. (C-310/10, Colet., p. I-5989, n.º 26); e de 15 de janeiro de 2013, Križan e o. (C-416/10, n.º 54).

16 — Acórdão de 1 de junho de 1994, Parlamento/Conselho (C-388/92, Colet., p. I-2067).

17 — V. artigos 30.º e 31.º do Regulamento n.º 1073/2009.

2. Falta de elementos de facto e de direito suficientes em relação com os artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE, em conjugação com os artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º TUE, bem como com os artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º TFUE

21. O órgão jurisdicional de reenvio considera que as normas jurídicas italianas podem gerar compartimentações territoriais e distorções da concorrência. Neste contexto, pretende saber se as normas italianas em causa se opõem aos artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE, em conjugação com os artigos 3.º, 4.º e 5.º TUE, bem como com os artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º TFUE. Neste contexto refere ainda o artigo 6.º TUE, que consagra o carácter vinculante dos direitos fundamentais da União.

22. Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio não precisou que relação apresentam as disposições em matéria de competência do direito primário com as questões que coloca e com os processos principais. O mesmo sucede com o carácter vinculante dos direitos fundamentais da União.

23. Acresce que, no respeitante aos artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE, o órgão jurisdicional de reenvio, tendo em conta a complexidade das considerações a ter em conta face aos factos relacionados com o direito da concorrência, deve apresentar de forma pormenorizada ao Tribunal de Justiça o contexto fáctico e normativo, no qual se inserem as questões prejudiciais e pelo menos explicar as hipóteses de facto em que se baseiam essas questões¹⁸.

24. No caso vertente, as informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio não cumprem estas exigências. Os artigos 101.º TFUE e 102.º TFUE proíbem acordos e práticas anticoncorrenciais, bem como o abuso de uma posição dominante no mercado. Mas nos processos principais não parece verificar-se nenhuma destas hipóteses. Pelo contrário, estão aí em causa normas nacionais e regionais que regulam o aluguer de viaturas com motorista, e não comportamentos empresariais censuráveis do ponto de vista do direito da concorrência. Dado que nos processos principais falta um comportamento anticoncorrencial das empresas afetadas, também não se descortina em que medida as normas nacionais controvertidas podem promover o referido comportamento e, deste modo, comprometer a eficácia do direito da concorrência da União. Por outro lado, os factos expostos pelo órgão jurisdicional de reenvio também não fornecem indícios que apontem para uma relevância a nível do mercado interno.

25. Na falta de informações suficientes sobre a situação de facto e de direito que permitam ao Tribunal de Justiça e às partes pronunciar-se de maneira adequada sobre as disposições referidas no respeitante aos processos principais, é igualmente inadmissível este grupo de questões relacionado com os pedidos de decisão prejudicial.

3. Natureza hipotética das questões relativas ao artigo 49.º TFUE

26. Coloca-se ainda a questão de saber se o artigo 49.º TFUE pode ser relevante para os presentes pedidos de decisão prejudicial.

27. Por um lado, existem dúvidas porque os processos principais não apresentam elementos transfronteiriços. Por outro, também não é possível inferir dos pedidos de decisão prejudicial se, e, em caso de resposta afirmativa, em que medida, em virtude da aplicação do direito nacional, o artigo 49.º TFUE poderia ser relevante à luz de uma situação puramente interna.

18 — Acórdão de 11 de março de 2010, Attanasio Group (C-384/08, Colet., p. I-2055, n.º 32).

a) Falta de elementos transfronteiriços

28. Em princípio, a liberdade de estabelecimento só pode ser pertinente se existir um elemento de conexão para a aplicação do direito da União¹⁹. Tal elemento de conexão existe se os factos apresentarem elementos transfronteiriços. As disposições do Tratado em matéria de liberdade de estabelecimento não são, portanto, aplicáveis a factos relativos a um único Estado-Membro²⁰.

29. Neste contexto, parece duvidoso que os processos principais em questão devam ser examinados à luz do artigo 49.º TFUE. Com efeito, embora nos processos principais estejam em causa disposições italianas que, de acordo com a sua letra, são aplicáveis indistintamente a operadores italianos e de outros Estados-Membros, têm um carácter puramente italiano, em concreto, regional, porque parecem limitar-se à Região do Lácio, sem apresentarem uma relação com as trocas comerciais entre Estados-Membros. É certo que, segundo o teor das disposições italianas, não está excluído que as empresas de aluguer de viaturas em causa possam utilizar as suas viaturas também para trajetos em Estados-Membros limítrofes. O órgão jurisdicional de reenvio não forneceu informações a este respeito. Não obstante, comunicou ao Tribunal de Justiça factos que dizem respeito unicamente ao transporte de pessoas dentro da Itália. Isto está em consonância com as alegações das partes na audiência, segundo as quais em Itália se recorre normalmente a empresas de aluguer de viaturas para trajetos curtos. Por conseguinte, eventuais problemas de transporte de pessoas no tráfego transfronteiriço não são objeto dos processos principais. Nestes parece sim estar em causa, designadamente, o acesso ao mercado romano das empresas italianas estabelecidas na periferia.

30. Todavia o Tribunal de Justiça, em processos principais em que não estavam envolvidos nacionais de outros Estados-Membros, também aplicou o artigo 49.º TFUE como critério de exame dos factos sobre os quais se devia pronunciar o órgão jurisdicional de reenvio e que também não apresentavam elementos transfronteiriços tangíveis. Isto ocorreu quando, segundo o Tribunal de Justiça «não se pode de forma alguma excluir» que, abstraindo da situação processual concreta, também os nacionais de outros Estados-Membros, no exercício da sua liberdade de estabelecimento, poderiam ser confrontados em situações semelhantes com as normas jurídicas do Estado-Membro em causa, controvertidas no processo principal²¹.

31. À primeira vista, esta abordagem, que considera suficiente o facto de os nacionais de outros Estados-Membros serem potencialmente afetados, ainda que seja apenas porque «não se pode de forma alguma excluir» essa afetação, está em conflito com a norma geral repetida em jurisprudência constante, segundo a qual, em processos prejudiciais, o Tribunal de Justiça não se deve pronunciar sobre questões jurídicas hipotéticas, porque são irrelevantes para o processo principal. O âmbito do que, embora não seja real, «não se pode de forma alguma excluir» (e, portanto, deve ser examinado pelo Tribunal de Justiça) e por isso, já não é puramente hipotético (e deste modo já não é relevante), necessita de um esclarecimento útil na prática.

19 — V. acórdão de 3 de outubro de 1990, Nino e o. (C-54/88, C-91/88 e C-14/89, Colet., p. I-3537, n.ºs 9 a 11).

20 — V., designadamente, acórdãos de 7 de dezembro de 1995, Gervais e o. (C-17/94, Colet., p. I-4353, n.ºs 24 a 26); de 21 de junho de 2012, Susisalo e o. (C-84/11, n.º 18); e de 10 de maio de 2012, Duomo Gpa e o. (C-357/10 a C-359/10, n.º 26 e a jurisprudência aí referida).

21 — V., designadamente, os acórdãos respeitantes à exploração de farmácias e à comercialização dos combustíveis, de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, Colet., p. I-4629, n.º 40), Attanasio Group (referido na nota 18, n.º 24).

32. Na sua jurisprudência recente, o Tribunal de Justiça parece ter resolvido, em certa medida, este conflito entre «hipotético» e o que «não se pode de forma alguma excluir». No acórdão *Duomo Gpa*²² não se limita a determinar de forma global, não demonstrada e imprecisa, que nacionais de outros Estados-Membros poderiam ter «interesse»²³ na atividade em causa no processo principal, mas concretiza este «interesse», em virtude do qual existe um elemento transfronteiriço, sendo por isso aplicável o artigo 49.º TFUE, remetendo para determinados indícios. Infere estes indícios não só do pedido de decisão prejudicial, mas também das alegações das partes²⁴.

33. Uma abordagem «de concretização» deste tipo permite diferenciar, na prática jurídica do Tribunal de Justiça, entre o puramente hipotético e o que não pode ser de forma alguma excluído. Em última análise, toma-se por base a repartição de funções entre o Tribunal de Justiça e o órgão jurisdicional de reenvio. À parte dos casos óbvios, não deve incumbir ao Tribunal de Justiça, em situações nas quais não existe, à primeira vista, um contexto transfronteiriço, tecer considerações sem dispor de indícios sobre se, e em caso de resposta afirmativa, em que medida «não se po(ssa) de forma alguma excluir» que nacionais de outros Estados-Membros possam ter um «interesse» equivalente ao do processo principal. O órgão jurisdicional de reenvio²⁵ e eventualmente as partes, e ainda no caso de um pedido de decisão prejudicial, também os Estados-Membros, encontram-se numa situação claramente melhor para formular observações a esse respeito.

34. No caso vertente, há que examinar, neste contexto, por um lado, a relevância a atribuir ao facto de as normas italianas controvertidas (em parte) serem objeto de uma denúncia à Comissão (i), e, por outro, importa perguntar se a adjudicação pública das autorizações de aluguer de viaturas pelos municípios italianos pode ter relevância a este respeito (ii).

i) Relevância do processo UE Pilot 623/09/TREN da Comissão Europeia?

35. O órgão jurisdicional de reenvio e as recorrentes no processo principal no processo C-162/12 fizeram referência ao processo UE Pilot 623/09/TREN da Comissão Europeia. Este processo diz respeito, no essencial, à compatibilidade da Lei n.º 21/1992, na versão vigente nessa data, com a liberdade de estabelecimento. Resulta dos documentos à disposição do Tribunal de Justiça que o processo em questão tem origem numa denúncia que parece ter sido apresentada pela *Federnoleggio*, uma interveniente em apoio da recorrente no processo principal em que se baseia o processo C-162/12, em 2009 perante a Comissão. Na audiência, a Comissão pronunciou-se sobre o referido procedimento: foi arquivado, após as autoridades italianas terem comunicado que a aplicação das disposições controvertidas tinha sido suspensa e as disposições em causa revistas. Por conseguinte, a Comissão entende que não existe qualquer motivo para iniciar um processo por incumprimento²⁶.

36. É duvidoso que, para a aplicação do artigo 49.º TFUE num processo principal com carácter puramente nacional baste a existência de tal denúncia perante a Comissão.

37. Caso contrário, as partes teriam ao seu alcance a possibilidade de abrir arbitrariamente o âmbito de aplicação do artigo 49.º TFUE mediante a apresentação de uma denúncia e, deste modo, dar lugar a um pedido de decisão prejudicial. O processo prejudicial, por um lado, e o procedimento nos serviços da Comissão, por outro, devem ser considerados separadamente. A existência de um procedimento da Comissão não é suficiente para conferir aos factos um carácter transfronteiriço, mesmo que lhe sejam aplicáveis disposições que são objeto de investigação pela Comissão.

22 — Já referido na nota 20.

23 — *Idem* (n.º 40).

24 — Quanto às alegações da Comissão, v. acórdão *Duomo Gpa* (já referido na nota 20, n.º 28).

25 — V., a este respeito, n.º 28 das conclusões do advogado-geral N. Wahl de 5 de setembro de 2013 nos processos apensos *Venturini e o.*(C-159/12 a C-161/12, pendentes no Tribunal de Justiça).

26 — Os pedidos de decisão prejudicial não se referem em detalhe à continuação do procedimento da Comissão e à relevância das medidas propostas pela República Italiana.

38. A situação é diferente quando os nacionais de outros Estados-Membros se dirigem à Comissão com uma queixa sobre a liberdade de estabelecimento e impugnam a esta luz as disposições nacionais. Neste caso, pode ser necessário concluir que os denunciante têm um interesse efetivo em exercer a sua liberdade de estabelecimento num determinado domínio, e que por isso, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, parece que «não se pode de forma alguma excluir» que, em situações comparáveis, também possam ser afetados nacionais de outros Estados-Membros, além das partes de que se trata em concreto. Com efeito, a situação a examinar não deixa de ter caráter puramente hipotético quando nacionais de outros Estados-Membros realizam preparativos concretos para se estabelecer noutro Estado-Membro, ou discutem mesmo em juízo sobre as condições da atividade aí exercida. «Não se pode de forma alguma excluir» um «interesse» em garantir a liberdade de estabelecimento quando os nacionais de outros Estados-Membros, de forma verificável para terceiros, analisam previamente a situação de facto e de direito e contestam, de forma séria e com a intenção de se estabelecerem, as disposições que lhes são desfavoráveis.

39. Contudo, o processo UE Pilot 623/09/TREN apresenta particularidades. O referido processo foi iniciado pela Federnoleggio, residente em Itália. Como resulta dos documentos à disposição do Tribunal de Justiça, várias empresas não italianas do mesmo sector (mediante cartas idênticas no essencial) manifestaram o seu interesse em aderir à denúncia da Federnoleggio, junto do representante processual desta que, de resto, também atuou como representante das recorrentes no processo principal C-162/12. Das cartas referidas não é contudo, possível deduzir por que motivo o fizeram. Em particular, faltam indicações no sentido de que as empresas em causa se pretendiam estabelecer na Itália e que foram impedidas pelas normas jurídicas impugnadas. É de notar, pelo contrário, que as cartas em causa sublinham que eventuais despesas processuais deviam ser suportadas pela Federnoleggio. Isto dá a impressão de um apoio solidário do recorrente italiano mais do que a conclusão necessária de que possa existir um interesse próprio dos intervenientes. Por conseguinte, a participação de empresas estrangeiras no procedimento em causa da Comissão também não fornece indícios concludentes no sentido de que «não se pode de forma alguma excluir» um interesse de nacionais de outros Estados-Membros no exercício da sua liberdade de estabelecimento em Itália.

ii) Relevância da adjudicação pública das autorizações para aluguer de viaturas?

40. O interesse de os nacionais de outros Estados-Membros se estabelecerem em Itália como empresas de aluguer de viaturas «não se pode de forma alguma excluir» com base em factos concretizáveis no caso de as autorizações dos municípios serem concedidas a nível europeu em procedimentos correspondentes ou o valor económico da respetiva autorização ser tão importante que independentemente da publicidade do procedimento seria de contar com uma participação transfronteiriça. Os pedidos de decisão prejudicial não referem esta problemática. Na audiência, uma das partes não excluiu um interesse europeu na adjudicação de autorizações, sem contudo aprofundar este aspeto.

41. Todavia uma dimensão europeia da adjudicação das autorizações para aluguer de viaturas parece ser extremamente questionável porque as autorizações são adjudicadas para viaturas concretas, pelo que a sua importância económica é limitada. A situação pode ser diferente nos territórios fronteiriços de Itália nos quais porém, como o órgão jurisdicional de reenvio e partes referiram, não se aplica à atividade controvertida necessariamente o mesmo regime jurídico que na Região do Lácio e que, de qualquer modo, não são objeto do presente processo.

42. Deste modo, na falta de elementos transfronteiriços mais específicos, o artigo 49.º TFUE não é aplicável no caso vertente.

43. Finalmente, cabe examinar se o presente pedido de decisão prejudicial permite analisar os factos à luz dos princípios aplicáveis à discriminação dos nacionais e analisar neste contexto o artigo 49.º TFUE.

b) Discriminação dos nacionais?

44. Mesmo sendo pacífico que todos os aspetos do litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio dizem respeito a um único Estado-Membro, pode ser útil uma resposta a questões sobre as liberdades fundamentais, quando o direito nacional aplicável no processo principal obrigue a conceder a um cidadão os mesmos direitos que a ordem jurídica da União reconhece a um cidadão de outro Estado-Membro na mesma situação²⁷.

45. No entanto, nos seus pedidos de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio não declarou que, no caso vertente, resulte do direito italiano uma proibição da chamada «discriminação inversa» ou discriminação dos nacionais²⁸. Por conseguinte, importa esclarecer, antes de mais, que consequências decorrem daqui para o exame da liberdade de estabelecimento no contexto das disposições italianas.

46. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça em parte unicamente com base na possibilidade, não explicada mais detalhadamente, de o respetivo direito nacional contemplar uma proibição de discriminação dos nacionais, e atendendo às prerrogativas de apreciação do órgão jurisdicional de reenvio, no que se refere à pertinência das suas questões prejudiciais, examinou as liberdades fundamentais também em situações sem um elemento transfronteiriço²⁹.

47. Mais recentemente parece contudo surgir uma tendência mais restritiva, na medida em que o Tribunal de Justiça, no caso de factos claramente não transfronteiriços, submete em parte a problemática da discriminação dos nacionais, para além da referência geral do fenómeno, a um exame mais aprofundado tendo em vista a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

48. Neste sentido, o Tribunal de Justiça num acórdão de 21 de fevereiro de 2013, só reconheceu o «interesse inegável da União na interpretação» de determinadas disposições do direito da União numa situação de resto puramente interna (italiana) após ter constatado que «resulta do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio considera contrário aos princípios de direito nacional, tal como confirmados pela jurisprudência constitucional, permitir uma discriminação inversa»³⁰. Num acórdão de 22 de dezembro de 2010 o Tribunal de Justiça referiu-se, de modo semelhante, ao conteúdo do pedido de decisão prejudicial do qual «não resulta[va ...], que, em circunstâncias como as do litígio no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio [tivesse] o dever de conceder às empresas estabelecidas na Bélgica direitos iguais àqueles de que [beneficiavam] as empresas estabelecidas noutro Estado-Membro, na mesma situação, ao abrigo do direito da União»³¹. Num acórdão de 21 de junho de 2012 o Tribunal de Justiça considerou todavia suficiente, num pedido de decisão prejudicial finlandês, que só na audiência «o representante dos recorrentes no processo

27 — V., designadamente, acórdão de 30 de março de 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, Colet., p. I-2941, n.º 29).

28 — Assim, falta especialmente um indício concreto de se e em que medida, nas circunstâncias determinantes para o processo principal, poderia ser adequado, atendendo ao princípio da igualdade do direito constitucional italiano, partir do princípio da proibição da discriminação dos nacionais, e se e em que medida por exemplo é aplicável ao caso em apreço, a jurisprudência constitucional desenvolvida nos anos 90 sobre o artigo 28.º CE. V., sobre esta jurisprudência a nota 57 das conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo *Carbonati Apuani* (acórdão de 9 de setembro de 2004, C-72/03, Colet., p. I-8027).

29 — V., sobre a livre circulação de mercadorias, acórdão de 5 de dezembro de 2000, *Guimont* (C-448/98, Colet., p. I-10663, n.º 21 a 23), sobre a livre prestação de serviços, v. acórdão de 5 de dezembro de 2006, *Cipolla e o.* (C-94/04 e C-202/04, Colet., p. I-11421, n.ºs 30 e 31), sobre a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços, acórdão *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (já referido na nota 27, n.ºs 29 e 30), e, sobre a liberdade de estabelecimento, acórdão *Blanco Pérez e Chao Gómez* (já referido na nota 21, n.º 36).

30 — Acórdão de 21 de fevereiro de 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e o.* (C-111/12, n.ºs 34 e 35).

31 — Acórdão *Omalet* (C-245/09, Colet., p. I-13771, n.º 17).

principal [tivesse argumentado] que [havia], em direito administrativo finlandês, regras que [asseguravam] que os cidadãos finlandeses não [eram] objeto de discriminação inversa. Nestas condições, não [era] manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não [pudesse] ser útil ao órgão jurisdicional de reenvio»³².

49. Pode inferir-se da jurisprudência referida que, para concluir que o direito interno prevê uma proibição de discriminação dos nacionais há que atender, em primeira linha, às informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio sobre o regime aplicável no respetivo Estado-Membro. Estas informações devem ser tão detalhadas quanto possível para permitir ao Tribunal de Justiça realizar um exame útil e, idealmente, conter indicações sobre, em concreto, que situação nacional deve, por força do direito nacional, ser considerada igual a uma situação condicionada pelo direito da União.

50. Não tendo órgão jurisdicional de reenvio fornecido estas informações, o Tribunal de Justiça considerou suficientes também as indicações (não impugnadas) das partes sobre a discriminação dos nacionais.

51. Nos presentes processos principais, o órgão jurisdicional de reenvio não se pronunciou, pelo contrário, sobre a discriminação dos nacionais. Por outro lado, as informações fornecidas pelas partes são contraditórias. O representante forense da Airport Shuttle e Crono Service remete para o artigo 14bis da Lei n.º 88 de 7 de julho de 2008, segundo o qual as disposições da ordem jurídica italiana com efeitos discriminatórios sobre os nacionais de outros Estados-Membros não devem ser aplicadas a nacionais italianos. O representante processual da República Italiana refere outras disposições sem precisar o seu conteúdo exato.

52. Isto permite tirar duas conclusões: por um lado, que, para evitar equívocos e incertezas, o próprio órgão jurisdicional de reenvio deve, em qualquer pedido de decisão prejudicial, na medida em que seja necessário, pronunciar-se de maneira detalhada sobre a questão da discriminação dos nacionais, se considerar que é pertinente para a decisão do Tribunal de Justiça³³. Por outro lado, se não o fizer, o Tribunal de Justiça poderá não examinar questões relativas às liberdades fundamentais da perspetiva da discriminação dos nacionais sobretudo quando as observações das partes a este respeito forem pouco claras ou contraditórias.

53. Atendendo à repartição de funções entre o Tribunal de Justiça e o órgão jurisdicional nacional, não se pode esperar que seja o próprio Tribunal de Justiça, a realizar investigações e tecer considerações sobre a correspondente ordem jurídica nacional e as valorações desta em questões relativas à discriminação dos nacionais. Também não parece ser útil que o Tribunal de Justiça, sem informações suficientes sobre a situação de facto e de direito, formule por assim dizer como precaução considerações sobre uma eventual proibição da discriminação dos nacionais, sobretudo quando não conhece os parâmetros nacionais em vigor e, a este respeito, se tenha de basear em presunções.

54. Se não for possível deduzir do pedido concreto de decisão prejudicial indicações claras, compreensíveis e específicas do processo principal sobre a discriminação dos nacionais, é mesmo aconselhável que se prescinda do seu exame se, por exemplo, em anteriores pedidos de decisão prejudicial relativos ao mesmo Estado-Membro, já se reconheceu a existência do princípio da proibição de discriminação dos nacionais no respetivo direito nacional. Com efeito, também não se pode esperar que o Tribunal de Justiça siga exaustivamente a evolução jurídica da referida questão, que pode estar sujeita a modificações e apresentar um grande número de particularidades específicas para cada caso. É sim da competência do órgão jurisdicional de reenvio fornecer ao Tribunal de Justiça em cada caso concreto informações atuais, fiáveis e úteis. O presente caso ilustra a

32 — Acórdão Susisalo e o. (já referido na nota 20, n.º 21).

33 — V., a este respeito, n.ºs 42 e 45, 58 e 60 das conclusões do advogado-geral N. Wahl nos processos apensos Venturini e o. (já referidas na nota 25).

problemática que surge, na medida em que a única disposição do direito interno relativa à discriminação dos nacionais citada (por uma das partes) no seu teor literal, cuja aplicabilidade ao processo principal é incerta na falta de uma afirmação clara do órgão jurisdicional de reenvio, ordena a igualdade de tratamento de nacionais no caso de «discriminação», sem ser claro quais os setores do direito e casos visados em concreto.

55. Acresce que, no caso de o Tribunal de Justiça, com base nos seus próprios conhecimentos do direito nacional em causa, mesmo sem indicações concretas do órgão jurisdicional de reenvio, se pronunciar sobre a proibição de discriminação dos nacionais existiria o risco de que nem todos os Estados-Membros fossem tratados de modo igual se, por exemplo, o Tribunal de Justiça conhecesse da situação jurídica no respeitante à discriminação dos nacionais num determinado Estado-Membro, mas não noutro.

56. Abstraindo disto, também por outros motivos não é claro em que medida o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 49.º TFUE é pertinente para o pedido de decisão prejudicial.

57. No que toca aos processos C-419/12 e C-420/12, a problemática parece referir-se não tanto a um estabelecimento permanente na Itália como às obrigações impostas às empresas de aluguer de viaturas estabelecidas fora de Roma quando ocasionalmente desejam circular no território da cidade de Roma. Na medida em que tais obrigações forem também impostas a operadores comparáveis de outros Estados-Membros, parece ser adequado utilizar como referência a livre prestação de serviços e não a liberdade de estabelecimento.

58. No que toca aos processos C-162/12 e C-163/12, verifica-se um paralelismo com o acórdão Sbarigia³⁴, no qual o Tribunal de Justiça julgou inadmissível um pedido de decisão prejudicial que, à luz de uma situação puramente italiana, colocava, designadamente, a questão da compatibilidade das disposições italianas (sobre férias de verão de farmácias) com as liberdades fundamentais. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que a liberdade de estabelecimento «não [era] pertinente para a solução do litígio», pelo facto de que a proprietária da farmácia afetada pelo regime de férias, «mesmo na hipótese de ser nacional de outro Estado-Membro, já exercia uma atividade profissional continuada», pelo que a «[liberdade de estabelecimento] não está manifestamente em causa no processo principal». Este raciocínio é aplicável *mutatis mutandis* ao caso das empresas de aluguer de viaturas que já exercem a sua atividade de forma contínua, e cujas autorizações foram temporariamente suspensas por incumprimento da obrigação de estacionar num lugar determinado.

59. Este acórdão ilustra ainda uma abordagem manifestamente cada vez mais restritiva do Tribunal de Justiça dos casos em que se colocam questões relativas à liberdade de estabelecimento em situações puramente nacionais. Pelos motivos expostos, esta tendência é também adequada à problemática.

60. Deste modo, também não são admissíveis as questões relacionadas com a liberdade de estabelecimento e os pedidos de decisão prejudicial são inadmissíveis no seu conjunto.

V — Conclusão

61. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

«Os pedidos de decisão prejudicial nos processos apensos C-162/12 e C-163/12, bem como nos processos apensos C-419/12 e C-420/12 são inadmissíveis.»

34 — Acórdão de 1 de julho de 2010 (C-393/08, Colet., p. I-6337, n.º 27 e 28).