CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 29 de Maio de 2001 [1]

Índice

I — Introdução ..... I- 310

II — Tramitação do processo e pedidos das partes ..... I- 312

III — Análise ..... I- 314

A — Quanto à admissibilidade da acção ..... I- 314

1) Disposições não mencionadas na parte dispositiva do parecer fundamentado ..... I- 314

2) Disposições citadas de forma imprecisa ..... I- 316

a) Artigo 7.° da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980 ..... I- 316

b) Artigo 6.° da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978 ..... I- 316

c) Artigo 15.° da Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980 ..... I- 317

B — Disposições revogadas ..... I- 317

1) Legge Regional delle Marche n.° 16, de 12 de Março de 1979, e Legge Regionale dell'Abruzzo n.° 75, de 13 de Novembro de 1980 ..... I- 317

2) Leis revogadas após a propositura da acção ..... I- 320

C — Quanto à procedência da acção ..... I- 320

1) Considerações gerais preliminares ..... I- 321

a) Quanto à aplicabilidade da livre prestação de serviços à organização de feiras ..... I- 321

b) Delimitação relativamente à liberdade de estabelecimento ..... I- 321

c) Ausência de restrição do âmbito de aplicação das liberdades fundamentais através da proibição de fins lucrativos ..... I- 323

d) Derrogação prevista no artigo 55.° do Tratado CE ..... I- 323

1 — Língua original: alemão.

e) A interferência nas liberdades fundamentais em causa e correspondente justificação ..... I- 324

f) Feiras como serviços de interesse económico geral ..... I- 326

2) Exigências impostas aos organizadores de feiras ..... I- 328

a) Necessidade de reconhecimento como organizador de feiras ..... I- 328

b) Limitação das formas jurídicas admissíveis de um organizador de feiras I- 330

c) Obrigação de presença imposta ao organizador de feiras ..... I- 330

d) Exercício da actividade de organização de feiras a título exclusivo ... I- 332

e) Proibição de fins lucrativos ..... I- 333

i) A interferência ..... I- 333

ii) Justificação ..... I- 334

f) Intervenção das autoridades na composição dos órgãos sociais ..... I- 335

i) Livre prestação de serviços ..... I- 336

ii) Liberdade de estabelecimento ..... I- 337

g) Participação de uma autarquia local da região na sociedade organizadora de feiras ..... I- 337

3) Exigências impostas a determinados certames ..... I- 338

a) A periodicidade e a duração da feira ..... I- 338

i) A interferência ..... I- 338

ii) Justificação ..... I- 339

b) Harmonia com o planeamento regional ..... I- 339

i) A interferência ..... I- 340

ii) Justificação ..... I- 340

c) Prazos para pedidos de autorização ..... I- 341

i) A interferência ..... I- 341

ii) Justificação ..... I- 342

d) Disposições que subordinam a organização de feiras à inserção num calendário oficial ..... I- 342

4) Exigências impostas aos organizadores e aos certames ..... I- 344

IV — Quanto às despesas ..... I- 348

V — Conclusão ..... I- 348

I — Introdução

1. Na presente acção por incumprimento, a Comissão impugna certas disposições italianas nacionais e regionais que impõem restrições aos organizadores de feiras, a determinados certames e aos expositores. A Comissão considera que estas disposições são contrárias ao princípio da livre prestação de serviços — artigo 59.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.° CE) — e, em parte, à liberdade de estabelecimento — artigo 52.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 43.° CE).

2. Mais precisamente, a Comissão entende que as seguintes exigências, impostas aos organizadores de feiras, não são compatíveis com a livre prestação de serviços:

— a necessidade de obter um reconhecimento como organizador de feiras [2];

— a limitação das formas ou configurações jurídicas de um organizador de feiras [3];

— a obrigação de presença imposta aos organizadores de feiras [4];

— o exercício da actividade de organização de feiras a título exclusivo [5];

— a ausência de fins lucrativos [6].

3. A Comissão considera incompatíveis com a livre prestação de serviços e com a liberdade de estabelecimento a exigência legal de intervenção das autoridades na composição dos órgãos das entidades organizadoras de feiras [7] e a exigência da presença entre os fundadores de pelo menos uma autarquia local [8].

4. Além disso, a Comissão considera que diversas exigências impostas a determinados certames são contrárias à livre presta-

2 — V., a este respeito, n.os 75 e segs.
3 — V., a este respeito, n.os 82 e segs.
4 — V., a este respeito, n.os 85 e segs.
5 — V., a este respeito, n.os 92 e segs.
6 — V., a este respeito, n.os 97 e segs.
7 — V., a este respeito, n.os 106 e segs.
8 — V., a este respeito, n.os 117 e segs.

ção de serviços. Trata-se das seguintes exigências:

— certas feiras devem ter carácter periódico [9];

— as feiras têm de estar em conformidade com o planeamento regional e nacional [10];

— os pedidos apresentados com vista à organização de determinadas feiras devem ser apresentados com dois anos antes de antecedência relativamente à sua realização [11];

— as feiras têm de estar inseridas no calendário oficial [12].

5. A Comissão impugna igualmente algumas disposições que prevêem a participação de empresas locais nos procedimentos de reconhecimento dos organizadores e de autorização das feiras [13].

6. Por fim, a Comissão critica também as disposições que exigem que os sujeitos sejam produtores, para poderem participar nas manifestações na qualidade de expositores [14].

7. A Itália apenas se defendeu circunstanciadamente contra estas acusações na resposta à interpelação para cumprimento da Comissão. Na contestação, o Governo italiano invocou um projecto de lei contendo alterações aos preceitos controvertidos, apresentado à época e adoptado no início do ano 2001. Não existem dúvidas de que estamos em presença duma acção por incumprimento, a qual, porém, se refere, pela primeira vez, à aplicação de liberdades fundamentais a exigências impostas aos organizadores de feiras e a determinados certames. A apreciação de tais regulamentações apresenta uma importância que ultrapassa as fronteiras da Itália. Por isso, há que analisar em pormenor as acusações da Comissão. Os argumentos das partes, isto é, os fundamentos da acção da Comissão e os correspondentes argumentos aduzidos pela Itália na sua resposta à interpelação para cumprimento, serão expostos detalhadamente no contexto da análise.

8. No que toca às disposições italianas, o Estado tem uma competência-quadro no âmbito da regulamentação das feiras. Este quadro é complementado por leis regionais. Assim, a Comissão critica disposições con-

9 — V., a este respeito, n.os 122 e segs.
10 — V., a este respeito, n.os 129 e segs.
11 — V., a este respeito, n.os 137 e segs.
12 — V., a este respeito, n.os 144 e segs.
13 — V., a este respeito, n.os 154 e segs.
14 — V., quanto à admissibilidade desta acusação, n.os 25 e segs.

tidas em três decretos nacionais e nove leis regionais. As regulamentações concretas serão indicadas ao analisar as correspondentes acusações.

II — Tramitação do processo e pedidos das partes

9. Na sequência de queixas apresentadas por diversos organizadores de feiras, a Comissão analisou as disposições sobre a organização de feiras, exposições e mercados em Itália e formulou as acusações acima referidas.

10. Por interpelação para cumprimento de 16 de Abril de 1996, a Comissão chamou a atenção do Governo italiano para estas críticas e convidou-o a apresentar as suas observações no prazo de dois meses. O Governo italiano respondeu por carta de 16 de Julho de 1996, invocando sobretudo objecções de princípio para refutar, pelo menos parcialmente, as críticas da Comissão. Não tendo ficado satisfeita com a resposta, a Comissão dirigiu, em 18 de Maio de 1998, um parecer fundamentado ao Governo italiano, no qual lhe deu um último prazo de dois meses para pôr termo à situação criticada. Este prazo expirou em 18 de Julho de 1998, sem que a Itália tivesse reagido. Por carta de 15 de Fevereiro de 1999, a representação permanente da República Italiana junto da União Europeia transmitiu à Comissão um projecto de lei, já aprovado pelo Senado, mas que à época estava a ser examinado por uma comissão da Câmara dos Deputados. Segundo a Comissão, este projecto de lei já tinha em conta grande parte das suas exigências.

11. Com a acção intentada em 17 de Novembro de 1999, a Comissão pede que o Tribunal se digne:

1) Declarar que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 49.° e seguintes CE, ao manter em vigor as seguintes normas:

— Regio decreto-legge n.° 454, de 29 de Janeiro de 1934: artigo 2.°, primeiro parágrafo, e artigo 7.°;

— Decreto del Presidente della Repubblica n.° 7, de 15 de Janeiro de 1972: artigo 2.°, primeiro parágrafo;

— Decreto del Presidente della Repubblica n.° 390, de 18 de Abril de 1994: artigo 2.°, n.ºs 4, 6 e 7;

— Legge Regionale della Liguria n.° 40, de 14 de Julho de 1978: artigo 4.°;

— Legge Regionale del Veneto n.° 35, de 2 de Agosto de 1988: artigo 6.°, n.° 1, alíneas e), f), g) e h); artigo 6.°, n.° 4, e artigo 7.°;

— Legge Regionale delle Marche n.° 16, de 12 de Março de 1979: artigo 2.°, sexto parágrafo; artigo 4.°, primeiro travessão; artigo 6.°, terceiro e quarto parágrafos, e artigo 10.°, alínea a);

— Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980: artigo 4.°; artigo 5.°, sexto parágrafo, alíneas a) e c); artigo 6.°, primeiro parágrafo; artigo 8.°, primeiro e segundo parágrafos, e artigo 16.°;

— Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980: artigo 4.°, n.° 1, alínea c); artigo 4.°, n.° 2, e artigo 15.°, terceiro parágrafo;

— Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981: artigo 3.°; artigo 4.°, e artigo 8.°, último parágrafo;

— Legge Regionale dell'Abruzzo n.° 75, de 13 de Novembro de 1980: artigo 2.°, último parágrafo, e artigo 6.°;

— Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978: artigo 3.°; artigo 5.°; artigo 6.°, terceiro e quarto parágrafos; artigo 12.°, e artigo 19.°, primeiro parágrafo;

2) e que a mesma República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.° e seguintes e 49.° e seguintes CE, ao manter em vigor as seguintes normas:

— Decreto del Presidente della Repubblica n.° 7, de 15 de Janeiro de 1972: artigo 3.°;

— Legge Regionale della Liguria n.° 12, de 3 de Novembro de 1972: artigo 2.°, alíneas c) e d); artigo 3.°, alíneas b) e c), e artigo 5.°, alínea a);

— Legge Regionale del Veneto n.° 35, de 2 de Agosto de 1988: artigo 8.°, n.° 1;

— Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980: artigo 6.°, terceiro parágrafo, n.ºs 3 e 4; artigo 7.°; artigo 8.°, segundo parágrafo, e artigo 11.°, alíneas a), b), c) e d);

— Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980: artigo 5.°, n.os 2 e 5; artigo 10.°, n.° 4; artigo 11.°, n.os 2 e 3, e artigo 15.°, n.° 1;

— Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981: artigo 5.°; artigo 13.°; artigo 14.° e artigo 15.°, alínea a);

— Legge Regionale dell'Abruzzo n.° 75, de 13 de Novembro de 1980: artigo 7.°;

— Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978: artigo 6.°; artigo 7.° e artigo 23.°;

3) condenar a República Italiana nas despesas do processo.

12. Na sua contestação, recebida a 13 de Março de 2000, a República Italiana não apresentou pedidos e também não contestou o incumprimento. Limitou-se a invocar o projecto de uma lei-quadro nacional relativa à regulamentação das feiras. Este projecto foi entretanto adoptado como «legge quadro sul settore fieristico» [15] (Lei n.° 7 de 11 de Janeiro de 2001).

III — Análise

A — *Quanto à admissibilidade da acção*

13. Dado que, nos diferentes articulados, a Comissão citou de forma imprecisa algumas das normas impugnadas, importa examinar a admissibilidade da acção.

1) Disposições não mencionadas na parte dispositiva do parecer fundamentado

14. No seu pedido, a Comissão impugna diversas disposições italianas que só são

15 — GURI n.° 26, de 1 de Fevereiro de 2001.

mencionadas nos fundamentos do parecer fundamentado. Trata-se das seguintes disposições:

— artigo 16.° da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980;

— artigos 3.° e 4.° da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981; e

— artigo 7.° da Legge Regionale del Veneto n.° 35, de 2 de Agosto de 1988.

15. Assim, coloca-se a questão de saber se a fase pré-contenciosa se desenrolou de forma regular. Para responder, deve ter-se em conta a razão de ser da fase pré-contenciosa. Segundo jurisprudência constante, «tem por fim, por um lado, circunscrever o objecto do litígio e fornecer ao Estado-Membro convidado a apresentar as suas observações os elementos necessários à preparação da sua defesa [...] e, por outro, dar-lhe a possibilidade de regularizar a situação antes de o processo ser submetido ao Tribunal de Justiça» [16].

16. Por isso, uma acção por incumprimento nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE) pressupõe uma interpelação para cumprimento e um parecer fundamentado. A acção apenas se pode basear em fundamentos e argumentos já enunciados no parecer fundamentado [17]. O mesmo é válido, de uma maneira menos estrita, para as acusações enunciadas na interpelação [18]. Caso contrário, a acção deve ser julgada inadmissível [19].

17. Quando o Estado-Membro demandado — como no caso vertente — não encontra uma acusação na parte dispositiva do parecer fundamentado mas apenas nos fundamentos, é, sem dúvida, criticável a qualidade redaccional do documento, mas o certo é que foram respeitados os objectivos da fase pré-contenciosa. Com efeito, a censura em litígio resulta dos fundamentos, e não da mera intimação para modificar uma ou outra disposição. Um Estado-Membro ao qual é imputado um incumprimento deve contribuir na medida do possível para clarificar os factos e eliminar o incumprimento eventualmente detectado [20]. O primeiro passo consiste em ler atentamente a interpelação para cumprimento e o parecer fundamentado.

16 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 2001, Comissão/França (C-230/99, Colect., p. I-1169, n.° 31, em especial sobre a interpelação para cumprimento, e jurisprudência referida).

17 — V. acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia (C-347/88, Colect., p. I-4747, n.° 16).

18 — V. as conclusões apresentadas em 7 de Novembro de 2000, no processo, já referido, Comissão/França (C-230/99, Colect., p. I-1171, n.os 27 e segs, e jurisprudência referida).

19 — Acórdão de 12 de Janeiro de 1994, Comissão/Itália (C-296/92, Colect., p. I-1, n.os 13 e segs.).

20 — V. acórdão de 22 de Setembro de 1988, Comissão/Grécia (272/86, Colect., p. 4875, n.os 26 e segs.).

18. Ora, as disposições impugnadas pela Comissão estão citadas de maneira precisa nos fundamentos. Por conseguinte, a acção é admissível neste ponto.

2) Disposições citadas de forma imprecisa

a) Artigo 7.° da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980

19. No n.° 2) do seu pedido, a Comissão impugna todo o artigo 7.° da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980. Porém, no n.° 54, alínea i), da petição, menciona apenas o artigo 7.°, alínea a), como disposição contrária ao Tratado. Da citação literal na nota 85 resulta claramente que a Comissão se refere ao artigo 7.°, segundo parágrafo, alínea a), que prevê a concessão de subvenções a feiras organizadas com a participação de entidades públicas ou no interesse público. Isto é suficiente para limitar a admissibilidade do pedido à parte da disposição citada na fundamentação.

20. Além disso, a interpelação para cumprimento e o parecer fundamentado só se referiam, no quadro da crítica geral da intervenção de entidades públicas na organização de feiras, ao artigo 7.°, terceiro e quarto parágrafos, os quais, ao que parece, prevêem que as subvenções para a publicidade e a organização de feiras só podem ser concedidas a título excepcional e por um período limitado.

21. Em consequência, a petição modifica a censura formulada pela Comissão durante a fase pré-contenciosa. Pode mesmo dizer-se que a censura relativa a esta disposição só foi enunciada de modo suficientemente preciso na petição, ao passo que as indicações na fase pré-contenciosa não permitem descortinar qualquer interferência censurável na organização de feiras. Donde que, no tocante ao artigo 7.° da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, a fase pré-contenciosa não se desenrolou de forma regular, devendo ser considerado inadmissível o pedido formulado no n.° 2).

b) Artigo 6.° da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978

22. A Comissão também citou de forma imprecisa o artigo 6.° da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978. Durante a fase pré-contenciosa e no n.° 1) do seu pedido, a

Comissão cita, relativamente à violação da livre prestação de serviços, o artigo 6.°, terceiro e quarto parágrafos. Ora, o artigo 6.° não está dividido em parágrafos, mas em alíneas. Só lendo os fundamentos do pedido é possível entender que a Comissão se refere ao artigo 6.°, alíneas d) e e). Assim, o objecto do litígio não é claro, e a fase pré-contenciosa não se desenrolou de forma regular no que diz respeito a estas disposições. Por conseguinte, o pedido formulado no n.° 1) é inadmissível em relação ao artigo 6.°, terceiro e quarto parágrafos, da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978 [21].

c) Artigo 15.° da Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980

23. O mesmo não se passa quando a Comissão reduz na petição as disposições impugnadas. É o que acontece no n.° 1) do pedido, quanto ao artigo 15.° da Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980, que critica na sua integralidade na parte dispositiva do parecer fundamentado, ao passo que na acção só se refere ao artigo 15.°, terceiro parágrafo. Dado que, segundo a jurisprudência citada *supra*, podem ser efectuadas limitações, a acção é admissível neste ponto.

21 — Neste contexto, assinale-se que também o conteúdo destas disposições não parece contrariar a livre prestação de serviços.

B — *Disposições revogadas*

24. Outros problemas, relativos à admissibilidade e também à procedência da acção, decorrem do facto de pelo menos seis das leis criticadas pela Comissão já não estarem em vigor.

1) Legge Regional delle Marche n.° 16, de 12 de Março de 1979, e Legge Regionale dell'Abruzzo n.° 75, de 13 de Novembro de 1980

25. Em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, ambas as partes reconheceram que:

— a Legge Regionale delle Marche n.° 16, de 12 de Março de 1979, foi revogada pelo artigo 20.° da Legge Regional delle Marche n.° 52, de 13 de Abril de 1995, e que

— a Legge Regionale dell'Abruzzo n.° 75, de 13 de Novembro de 1980, foi revogada pelo artigo 18.° da Legge Regionale dell'Abruzzo n.° 58, de 10 de Setembro de 1993.

Em consequência, no momento do envio da interpelação para cumprimento, com a data de 16 de Abril de 1996, as disposições criticadas desta lei já não estavam em vigor.

26. Porém, a Comissão indicou que diversas disposições da Legge Regionale delle Marche n.° 52, de 13 de Abril de 1995, e da Legge Regionale dell'Abruzzo n.° 58, de 10 de Setembro de 1993, correspondem mais ou menos literalmente às normas criticadas das leis revogadas. Ela invoca o acórdão C-105/91 [22], o qual seria aqui aplicável por analogia.

27. A este propósito, deve observar-se, em primeiro lugar, que a acção da Comissão seria de qualquer modo improcedente no que toca às disposições revogadas antes do envio da interpelação para cumprimento. Ao expirar o prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão, já tinha cessado a infracção ao direito comunitário expressamente criticada. Nesta medida, o pedido — tal como formulado pela Comissão — deve ser rejeitado.

28. Não obstante, a referência ao acórdão C-105/91 e à readopção das regulamentações impugnadas poderia ser considerada uma modificação tácita do pedido.

29. A este respeito, deve assinalar-se que uma tal modificação do pedido deveria ser considerada um novo fundamento, nos termos do n.° 2 do artigo 42.° do Regulamento de Processo. Dado que tem origem num facto que se revelou antes do início do processo, deve ser rejeitado por intempestivo.

30. Também a nível do conteúdo, os argumentos da Comissão não colhem. No acórdão C-105/91, o Tribunal de Justiça declarou que a Comissão, numa acção por incumprimento, pode impugnar disposições legislativas que tenham sido adoptadas pelo Estado-Membro demandado posteriormente ao parecer fundamentado, se mantêm o conteúdo das medidas impugnadas no âmbito da acção [23].

31. Esta jurisprudência rompe com os princípios gerais da fase pré-contenciosa da acção por incumprimento. A fase pré-contenciosa só pode atingir os seus dois objectivos (circunscrever o objecto do litígio e dar ao Estado-Membro demandado a possibilidade de apresentar as suas observações) quando a interpelação para cumprimento já enuncia da forma mais concreta possível as medidas do Estado-Membro demandado criticadas pela Comissão.

22 — Acórdão de 17 de Novembro de 1992, Comissão/Grécia (Colect., p. I-5871).

23 — V., igualmente, acórdão de 1 de Dezembro de 1965, Comissão/Itália (45/64, Colect., p. 223 e segs.).

32. Nenhuma destas duas funções é assegurada quando a crítica se refere a disposições revogadas mas de novo adoptadas, de forma mais ou menos comparável. Nem o Tribunal de Justiça nem o Estado-Membro demandado podem circunscrever o objecto do litígio comparando os articulados da Comissão com o direito vigente. Por seu lado, o Estado-Membro fica sem saber se e em que medida as normas em vigor são incompatíveis com o direito comunitário, vendo-se assim confrontado com dificuldades adicionais e desnecessárias ao organizar a sua defesa ou ao tentar regularizar a situação.

33. Segundo a jurisprudência referida, a modificação do objecto do litígio só pode ser justificada pela circunstância de, mesmo com todo o cuidado, não ser normalmente possível à Comissão prever eventuais modificações do direito nacional. Além disso, se não fosse possível modificar o objecto do litígio, existiria o perigo de os Estados-Membros se oporem de maneira abusiva ao seguimento da acção por incumprimento. Se os Estados-Membros pudessem tornar inoperante a fase pré-contenciosa de uma acção por incumprimento, revogando a regulamentação criticada para a reintroduzir, sem alterações substanciais, através de uma outra lei, a eficácia da acção por incumprimento seria gravemente ameaçada.

34. No entanto, não existe qualquer risco comparável de abuso quando a Comissão — como no presente caso — impugna regulamentações já revogadas antes do envio da primeira interpelação para cumprimento. O que acontece é que a Comissão não cumpriu integralmente a sua obrigação de apurar os factos no quadro da acção por incumprimento [24].

35. A ideia segundo a qual, no caso em apreço, a Itália não teria cumprido a sua obrigação de colaborar de forma construtiva na acção por incumprimento [25], também não pode justificar uma modificação posterior do objecto do litígio. Fundamentalmente, a Itália estava obrigada a reagir de forma apropriada à primeira interpelação para cumprimento. Como um Estado-Membro tem de conhecer a sua própria legislação, o Governo italiano deveria ter-se apercebido dos erros da Comissão quanto ao direito italiano e referi-los na resposta à interpelação para cumprimento. Porém, esta omissão — provavelmente devido a negligência — do Governo italiano está longe de ter a gravidade da revogação e readopção — em regra deliberada — de regulamentações criticadas após o envio do parecer fundamentado. Acresce que, no caso vertente, uma parte — talvez mesmo preponderante — da responsabilidade recai sobre a Comissão. Por isso, não é admissível uma alteração posterior do pedido.

24 — V. acórdãos de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (97/81, Recueil, p. 1819, n.º 6), e de 11 de Dezembro de 1985, Comissão/Grécia (192/84, Recueil, p. 3967, n.ºs 20 e segs.).

25 — V. acórdãos Comissão/Países Baixos (já referido na nota 24, n.º 7), e de 11 de Dezembro de 1985, Comissão/Grécia (já referido na nota 24, n.º 21).

36. Como estas duas leis são as únicas que a Comissão impugna por só admitirem produtores como expositores em feiras, a acusação correspondente deve ser rejeitada na totalidade.

2) Leis revogadas após a propositura da acção

37. É jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que as alterações introduzidas nas disposições impugnadas são irrelevantes para decidir sobre o objecto de uma acção por incumprimento, quando não tiverem sido implementadas antes do termo do prazo fixado no parecer fundamentado — no presente caso, o dia 18 de Julho de 1998 [26].

38. Portanto, a acção por incumprimento não é afectada pela revogação das seguintes leis:

— Legge Regionale della Liguria n.° 40, de 14 de Julho de 1978, revogada pelo artigo 19.° da Legge Regionale della Liguria n.° 8, de 9 de Fevereiro de 2000;

— Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, revogada pelo artigo 23.° da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 12, de 25 de Fevereiro de 2000;

— Regio decreto-legge n.° 454, de 29 de Janeiro de 1934, e Decreto del Presidente della Repubblica n.° 390, de 18 de Abril de 1994, bem como todas as outras disposições revogadas pelo artigo 13.° da Legge quadro sul settore fieristico, de 11 de Janeiro de 2001 [27].

C — *Quanto à procedência da acção*

39. As restantes acusações da Comissão referem-se a exigências impostas aos organizadores de feiras e às próprias feiras. Nesta medida, cumpre desde já expor os princípios relativos à aplicação da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento à organização de feiras.

26 — Acórdãos de 1 de Junho de 1995, Comissão/Grécia (C-123/94, Colect., p. I-1457, n.° 7), e de 18 de Dezembro de 1997, Comissão/Espanha (C-361/95, Colect., p. I-7351, n.os 13.° e segs.).

27 — Esta disposição prevê a revogação das duas leis expressamente mencionadas e também de todas as outras regulamentações contrárias à lei.

1) Considerações gerais preliminares

40. A Comissão critica disposições nacionais e regionais. É certo que só os Estados-Membros, como tais, estão sujeitos ao direito comunitário. Mas, segundo jurisprudência constante, os Estados-Membros não podem invocar a sua ordem jurídica interna para justificar o não cumprimento de obrigações de direito comunitário [28]. No domínio da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, o Tribunal de Justiça precisou que estes imperativos tendem a assegurar o benefício do tratamento nacional ao cidadão de outro Estado-Membro e proíbem qualquer discriminação resultante de legislação nacional ou regional [29]. Um incumprimento pode também resultar da manutenção de disposições regionais.

a) Quanto à aplicabilidade da livre prestação de serviços à organização de feiras

41. Parece incontestável que os organizadores de feiras de outros Estados-Membros podem estar interessados em organizar feiras em Itália sem se estabelecerem neste país. Portanto, estão abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal da livre prestação de serviços, estando presente o necessário elemento transfronteiriço.

42. No âmbito de aplicação material estão compreendidos os serviços. Estes são definidos no artigo 60.° do Tratado CE (actual artigo 50.° CE) como prestações realizadas normalmente mediante remuneração. Como os organizadores de feiras são, em regra, remunerados pelos expositores e frequentemente pelos visitantes de uma feira, também está preenchida esta condição.

b) Delimitação relativamente à liberdade de estabelecimento

43. No acórdão Gebhard, o Tribunal de Justiça observou que «as disposições do capítulo relativo aos serviços são subsidiárias relativamente às do capítulo relativo ao direito de estabelecimento, uma vez que, em primeiro lugar, o teor do artigo 59.°, primeiro parágrafo, pressupõe que o prestador e o destinatário do serviço em questão estão 'estabelecidos' em dois Estados-Membros diferentes e que, em segundo lugar, o artigo 60.°, primeiro parágrafo, especifica que as disposições relativas aos serviços apenas são aplicáveis caso as

28 — V., por exemplo, acórdão de 3 de Outubro de 1984, Comissão/Itália (254/83, Recueil, p. I-3395, n.° 5).

29 — Acórdão de 14 de Janeiro de 1988, Comissão/Itália (63/86, Colect., p. I-29, n.° 13).

relativas ao direito de estabelecimento o não sejam» [30].

44. Na sua resposta à interpelação para cumprimento, a Itália objectou que as regulamentações impugnadas não podiam violar a livre prestação de serviços, porque não têm por objecto serviços prestados individualmente mas a organização de uma feira no seu conjunto. Esta visa um grupo indeterminado de parceiros comerciais e assenta no direito de disposição do organizador, pelo menos temporário, sobre o recinto da feira. Portanto, é aplicável a liberdade de estabelecimento, enquanto a livre prestação de serviços só poderia ser tomada em consideração relativamente a certas funções de apoio a operadores individuais (por exemplo, equipamento dos stands, assistência e consultoria ou serviços de secretariado), às quais a legislação italiana não impõe quaisquer limitações.

45. A Comissão entende que a aplicação da livre prestação de serviços não depende apenas da duração da prestação, mas também da sua frequência e da sua periodicidade. O estabelecimento de uma certa infra-estrutura também não exclui a aplicação da livre prestação de serviços [31].

46. Há que concordar com a Comissão. Para fazer a delimitação entre a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços, basta saber se o operador exerce a sua actividade a título temporário ou se está integrado de modo permanente na economia do Estado de acolhimento. Caracteristicamente, uma feira ou um mercado são acontecimentos de duração limitada, no máximo, a vários dias. Daí que, em princípio, o organizador de um tal evento só exerça a sua actividade a título temporário. Tal como foi declarado no acórdão Gebhard para os advogados, isto também se aplica quando o organizador em questão se dotar de uma certa infra-estrutura em Itália [32].

47. Não é necessário determinar aqui a delimitação exacta, em caso de organização frequente de feiras, entre um organizador que só opera temporariamente num Estado-Membro e um organizador aí estabelecido.

48. De qualquer modo, as regulamentações em matéria de organização de feiras são susceptíveis de afectar a livre prestação de serviços por operadores estrangeiros que só desejem organizar feiras em Itália a título temporário.

30 — Acórdão de 30 de Novembro de 1995 (C-55/94, Colect., p. I-4165, n.° 22).

31 — A Comissão remete para o acórdão Gebhard (já referido na nota 30, n.° 27).

32 — Acórdão Gebhard (já referido na nota 30, n.° 27).

c) Ausência de restrição do âmbito de aplicação das liberdades fundamentais através da proibição de fins lucrativos

49. Na sua resposta à interpelação para cumprimento, a República Italiana observou, porém, que a liberdade de estabelecimento, nos termos do artigo 58.°, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 48.°, segundo parágrafo, CE) e a livre prestação de serviços, em virtude da remissão do artigo 66.° do Tratado CE (actual artigo 55.° CE), não se aplicam a sociedades que não prossigam fins lucrativos. Ora, como só empresas sem fins lucrativos estão autorizadas a organizar feiras ou mercados, o Governo italiano entende que as disposições sobre a livre prestação de serviços não são aplicáveis no caso vertente.

50. A este respeito, a Comissão observa que os Estados-Membros não podem submeter determinados sectores a um regime derrogatório, autorizando apenas prestadores de serviços que preencham as condições para a aplicação de uma derrogação.

51. O artigo 58.°, n.° 2, do Tratado CE só rege o âmbito de aplicação pessoal da liberdade de estabelecimento e, correspondentemente, da livre prestação de serviços. É certo que afasta certas pessoas colectivas do âmbito de aplicação da livre prestação de serviços, mas os Estados-Membros não podem excluir sectores de actividade, autorizando apenas operadores que não estejam abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal das liberdades fundamentais.

52. A ausência de fins lucrativos não deriva necessariamente da natureza da organização de feiras, mas constitui apenas uma exigência imposta pelo direito italiano. Como tal, é de molde a restringir a livre prestação de serviços[33], mas não pode excluir a sua aplicação.

d) Derrogação prevista no artigo 55.° do Tratado CE

53. Na sua resposta à interpelação para cumprimento, o Governo italiano observou, em primeiro lugar, que a organização de feiras não é abrangida pelo âmbito de aplicação da livre prestação de serviços, porque o artigo 55.° e o artigo 66.° do Tratado excluem esta liberdade para actividades ligadas ao exercício da autoridade pública. A Comissão considera que o artigo 55.° do Tratado não é pertinente.

54. Como norma derrogatória, o artigo 55.° do Tratado deve ser interpretado restritivamente. A actividade em ques-

33 — V. n.os 97 e segs. das presentes conclusões.

tão deve constituir uma participação directa e específica no exercício da autoridade pública [34]. O Tribunal de Justiça ainda não estabeleceu uma definição exaustiva do exercício de autoridade pública. Contudo, é evidente que não basta a protecção de interesses da colectividade. Deve normalmente ser acompanhada da competência para tomar decisões finais de autoridade pública, susceptíveis de afectar a liberdade dos particulares [35]. Embora a organização de feiras possa satisfazer um interesse geral, os organizadores não são, em princípio, chamados a tomar decisões de carácter público. Portanto, a organização de feiras não constitui uma actividade de poder público.

e) A interferência nas liberdades fundamentais em causa e correspondente justificação

55. A livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento proíbem discriminações e restrições, na medida em que não se justifiquem.

56. Quanto à livre prestação de serviços, o Tribunal de Justiça reafirmou recentemente:

«Há que recordar que, segundo uma jurisprudência constante, a livre circulação de serviços exige não apenas a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido num outro Estado em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada a prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja susceptível de impedir, entravar ou tornar menos atractivas as actividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde presta legalmente serviços análogos» [36].

57. Ademais, declarou que:

«Em segundo lugar, importa recordar que a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas por razões imperativas de interesse geral e que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-Membro de acolhimento. Além disso, a fim de ser assim justificada, a regulamentação nacional em causa deve ser adequada a garantir a realização do objectivo que prossegue e não ultrapassar o que é necessário para atingir esse objectivo» [37].

58. A justificação pelo interesse geral está excluída, quando esse interesse «esteja

34 — Acórdão de 13 de Julho de 1993, Thijssen (C-42/92, Colect., p. I-4047, n.º 8).

35 — V. acórdão Thijssen (já referido na nota 34, n.ºs 17 e segs.).

36 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 2001, Analir e o. (C-205/99, Colect., p. I-1271, n.º 21, e jurisprudência referida).

37 — Acórdão Analir e o. (já citado na nota 36, n.º 25, e jurisprudência referida).

salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido» [38].

59. Quanto à liberdade de estabelecimento, são aplicáveis critérios semelhantes, com reserva da tomada em conta das regras a que o prestador está sujeito no seu Estado de origem:

«Nos termos do artigo 52.°, segundo parágrafo, do Tratado a liberdade de estabelecimento é exercida nas condições definidas pela legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais. Daqui resulta que, quando o acesso a uma actividade específica, ou o seu exercício, esteja regulamentado no Estado-Membro de acolhimento, o nacional de outro Estado-Membro que pretenda exercer essa actividade deve, em princípio, obedecer às condições da referida regulamentação [...].

Resulta, contudo, da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que as medidas nacionais susceptíveis de afectar ou de tornar menos atraente o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado só podem justificar-se se preencherem quatro condições: aplicarem-se de modo não discriminatório, justificarem-se por razões imperativas de interesse geral, serem adequadas para garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassarem o que é necessário para atingir esse objectivo [...]» [39].

60. Importa precisar que só é possível justificar regimes especiais para os estrangeiros com base no artigo 56.°, n.° 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 46.°, n.° 1, CE), enquanto as razões imperativas de interesse geral podem justificar todas as outras restrições. O conceito de razões imperativas de interesse geral deve ser interpretado como englobando os motivos do artigo 56.°, n.° 1, do Tratado — razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública [40].

61. Como explicarei detalhadamente, as disposições italianas controvertidas não contêm qualquer discriminação manifesta, não sendo necessária uma justificação com base no artigo 56.° do Tratado.

62. Para justificar a regulamentação em litígio, a Itália invocou essencialmente o bom funcionamento das feiras. A Itália destaca sobretudo os perigos para a saúde e segurança dos visitantes devidos, em particular, ao grande número de pessoas que ocorre por tempo limitado ao local da feira. Também deve ser garantida a compatibilidade das feiras com os condicionalismos

38 — Acórdão de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica, dito «Gardiennage privé» (C-355/98, Colect., p. I-1221, n.° 37).

39 — Acórdão de 1 de Fevereiro de 2001, Mac Quen e o. (C-108/96, Colect., p. I-0837, n.os 25 e segs., e jurisprudência referida).

40 — Acórdão Mac Quen e o. (já referido na nota 39, n.° 26).

locais e com outros certames na mesma zona. Devem ser tomados em consideração problemas ambientais e de tráfego. É por isso que as feiras são reguladas pelos poderes públicos noutros Estados-Membros.

63. A Comissão contesta este ponto de vista ao formular as diferentes acusações.

64. Em princípio, o interesse no bom funcionamento de uma feira parece ser digno de protecção. A integração da feira na infra-estrutura local de tráfego, a fiabilidade dos organizadores ou a segurança do local onde tem lugar são aspectos que justificam medidas estatais. É por isso que importa examinar, caso a caso, se simples restrições à livre prestação de serviços ou à liberdade de estabelecimento ou regulamentações com efeitos discriminatórios dissimulados estão justificadas por razões imperativas de interesse geral.

f) Feiras como serviços de interesse económico geral

65. Embora a República Italiana não tenha invocado expressamente o artigo 90.°, n.° 2, do Tratado CE (actual artigo 86.°, n.° 2, CE), a argumentação na sua resposta à interpelação para cumprimento da Comissão indica que considera as feiras como serviços de interesse económico geral. Nos termos do artigo 90.°, n.° 2, do Tratado, as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ficam submetidas às regras do Tratado, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. Em especial na jurisprudência recente, esta disposição tem sido aplicada para justificar restrições às liberdades fundamentais [41]. Por conseguinte, cabe examinar em que medida esta disposição exclui a aplicação das liberdades fundamentais no contexto das regulamentações italianas criticadas.

66. Na sua comunicação interpretativa relativa à aplicação das regras do mercado interno ao sector das feiras e exposições, a Comissão qualifica este sector como uma expressão concreta do conceito de mercado [42]. Além disso, as feiras são definidas como instrumento de promoção das vendas, complementar da publicidade, que confronta a oferta e a procura de produtos e serviços expostos num contexto favorável aos operadores. As feiras e exposições constituem, assim, a ocasião para os participantes de melhorarem o seu conheci-

41 — V. as referências das conclusões do advogado-geral N. Fennelly, de 6 de Fevereiro de 1997, no processo Sodemare e o. (acórdão de 17 de Junho de 1997, C-70/95, Colect., p. I-3395, n.° 40).

42 — JO 1998, C 143, p. 2.

mento do mercado, de definirem as novas tendências, de avaliarem a situação dos concorrentes ou de estabelecerem novos contactos.

67. Nas conclusões do processo Agorà, no contexto da aplicação do direito dos contratos públicos, observou-se que a organização de uma feira pode ser uma actividade de interesse geral [43].

68. Em consequência, à semelhança de outros serviços de infra-estruturas, a organização de feiras pode ser considerada um serviço de interesse económico geral.

69. No tocante às sociedades organizadoras que encarregaram de realizar feiras, os Estados-Membros podem, assim, adoptar medidas não compatíveis com as liberdades fundamentais, quando estas medidas forem necessárias para garantir o funcionamento destas feiras que são, de certo modo, «públicas».

70. Não obstante, deve também observar-se que as feiras não se realizam necessariamente sob a forma de um serviço de interesse económico geral, dotado de privilégios especiais, mas que podem igualmente ser organizadas por operadores privados, em concorrência com outros operadores.

71. O artigo 90.°, n.° 2, do Tratado só pode justificar as exigências impostas aos organizadores privados ou às feiras que organizam, na medida em que essas exigências se refiram ao impacto de feiras «privadas» sobre feiras «públicas», quando seja susceptível de dificultar a prestação de um serviço de interesse económico geral.

72. A tese italiana pode, portanto, ser interpretada no sentido de que o sistema global da regulamentação italiana de feiras tem por objecto autorizar apenas feiras de interesse económico geral, organizadas de forma particularmente útil à colectividade por «sujeitos de direito público» com estatuto específico. Porém, estes argumentos só poderiam ser acolhidos se o Governo italiano tivesse fornecido elementos indicativos da impossibilidade de assegurar a realização de um número suficiente de feiras em Itália utilizando medidas menos rigorosas. Ora, estes elementos indicativos faltam.

73. Ao invés, analisando isoladamente as regulamentações em litígio, uma tal justificação só é concebível no que se refere à inserção de certames num calendário oficial [44].

43 — Conclusões de 30 de Janeiro de 2001 (acórdão de 10 de Maio de 2001, C-223/99 e C-260/99, Colect., p. I-3605, p. I-3607, n.os 53 e segs.).

44 — V. n.os 147 e segs., *infra*.

74. Cumpre apreciar as disposições concretas impugnadas pela Comissão à luz destas considerações.

2) Exigências impostas aos organizadores de feiras

75. A Comissão considera que várias exigências impostas aos organizadores de feiras não são compatíveis com a livre prestação de serviços e, em parte, violam também a liberdade de estabelecimento.

a) Necessidade de reconhecimento como organizador de feiras

76. As seguintes disposições italianas estabelecem que os organizadores de feiras e mercados devem estar «reconhecidos» oficialmente:

— artigo 2.°, primeiro parágrafo, do Regio decreto-legge n.° 454, de 29 de Janeiro de 1934, alterado pelo artigo 2.°, primeiro parágrafo, do Decreto del Presidente della Repubblica n.° 7, de 15 de Janeiro de 1972, segundo o qual as pessoas jurídicas que pretendam organizar uma feira nacional ou internacional devem ser reconhecidas por decreto do Presidente da República;

— artigo 2.°, n.° 4, do Decreto del Presidente della Repubblica n.° 390, de 18 de Abril de 1994, segundo o qual o pedido de reconhecimento como organizador de feiras e mercados internacionais deve ser apresentado às autoridades competentes, o mais tardar até 30 de Setembro do primeiro dos dois anos anteriores ao da realização da feira;

— artigo 8.°, primeiro e segundo parágrafos, da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, segundo o qual as pessoas jurídicas novamente constituídas que desejem organizar feiras, mercados e exposições nesta região devem estar reconhecidas por decreto do presidente do comité regional;

— artigo 5.°, primeiro parágrafo, da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978, segundo o qual as pessoas jurídicas de direito público ou privado só podem organizar feiras e mercados se estiverem oficialmente reconhecidas;

— artigo 7.° da Legge Regionale del Veneto n.° 35, de 2 de Agosto de 1988, segundo o qual as pessoas jurídicas que pretendam organizar feiras e mercados devem obter um reconhecimento oficial junto do presidente do comité regional;

— artigo 4.°, n.° 1, alínea c), da Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980, segundo o qual as feiras podem ser organizadas por pessoas jurídicas de direito privado que disponham de um reconhecimento oficial da região.

77. No acórdão Gardiennage privé, o Tribunal de Justiça declarou:

«Segundo uma jurisprudência constante, uma regulamentação nacional que sujeite a realização 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.° do Tratado [...]» [45].

Deste modo, uma exigência de reconhecimento é, pelo menos, um indício de uma restrição. A Itália não apresentou quaisquer elementos indicativos de que o reconhecimento não dificulta, na prática, o exercício da livre prestação de serviços.

78. Como justificação pode alegar-se o interesse no bom funcionamento de uma feira, dado que um procedimento de reconhecimento permite, em regra, verificar a fiabilidade do organizador de feiras.

79. Porém, não é necessário um reconhecimento, na medida em que são apenas verificadas condições a que o prestador já está sujeito no seu Estado de origem. Nesta medida, o procedimento de reconhecimento conduziria a um duplo controlo supérfluo, que já não seria justificável [46].

80. Por outro lado, pode haver operadores que desejem organizar feiras em Itália na qualidade de prestadores de serviços, sem estarem reconhecidos como organizadores noutro Estado-Membro. Nestes casos pode ser útil prever a possibilidade de um reconhecimento básico. Mas, enquanto não estiver assente que um tal operador organiza com mais frequência feiras em Itália, deve ser suficiente controlá-lo no quadro da autorização de um certame

45 — Já referido na nota 38, n.° 35.

46 — V. acórdão Gardiennage privé (já referido na nota 38, n.os 37 e segs.).

concreto. Como o Governo italiano não alegou que este aspecto[47] seja tido em conta no decurso do procedimento de reconhecimento, deve considerar-se que também não existe qualquer justificação no que respeita a esta categoria.

81. Em consequência, a primeira acusação da Comissão é procedente.

b) Limitação das formas jurídicas admissíveis de um organizador de feiras

82. A Comissão limita esta acusação ao artigo 4.° da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980. Esta disposição, incluída na lei revogada no ano 2000, previa que só podiam organizar feiras e mercados as pessoas jurídicas reconhecidas em conformidade com o artigo 8.° — tratava-se de entidades criadas para este fim na região — por outras pessoas jurídicas de direito público, filiais das correspondentes associações económicas (associazioni di categoria), por associações privadas e outros comités com outras finalidades.

47 — Quanto às condições a preencher pela argumentação da Itália, v. *supra* n.° 78.

83. Nestas condições, não é necessário analisar se esta obrigação de adoptar uma determinada forma de organização implica não só uma restrição evidente à prestação de serviços, mas também uma discriminação manifesta ou dissimulada, dado que os operadores estrangeiros não podem, em regra, satisfazer este critério, contrariamente aos organizadores nacionais de feiras. Com efeito, a restrição é, em si, injustificada, já que não se vê porque motivo é que apenas organizadores sob uma das formas jurídicas referidas seriam capazes de garantir o bom funcionamento das feiras.

84. Portanto, também a segunda acusação é procedente.

c) Obrigação de presença imposta ao organizador de feiras

85. A Comissão impugna duas disposições regionais, que fazem depender o estabelecimento dos organizadores de certas condições:

— artigo 15.°, terceiro parágrafo, da Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980, segundo o qual o reconhecimento de sujeitos de direito privado como organizadores de

feiras internacionais, nacionais e regionais pressupõe que tenham uma sede social na Lombardia e estejam dotados de uma estrutura apropriada;

— artigo 8.°, último parágrafo, da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981, segundo o qual os certames internacionais e nacionais que decorrem no território regional devem dispor de um estabelecimento estável e de uma administração permanente.

86. Segundo a Comissão, esta disposição deve ser interpretada no sentido de que exige uma sede na região. Esta interpretação é plausível, na medida em que se refere não ao organizador, mas à própria feira, que deve necessariamente ter lugar na região em causa. Como a Itália não contestou esta interpretação, ela servirá de base ao exame.

87. Segundo a Comissão, tal exigência de presença no Estado de acolhimento constitui, em princípio, uma restrição à livre prestação de serviços por parte de operadores estrangeiros[48]. Precisamente para eventos de carácter temporário e de curta duração, como uma feira ou um mercado, há uma grave limitação do organizador de outro Estado-Membro se a sua actividade estiver subordinada a uma qualquer forma de presença no Estado de acolhimento.

88. Em princípio, a tese da Comissão é correcta. O Tribunal de Justiça tem reiterado que uma tal obrigação de presença é, de facto, a própria negação da livre prestação dos serviços[49]. A exigência de uma presença permanente exclui por completo a possibilidade de um movimento transfronteiriço motivado apenas pelo objectivo de prestar serviços.

89. Não obstante, não se trata de uma restrição discriminatória. Se a exigência de estabelecimento estivesse limitada à Itália, estaríamos perante uma discriminação, dado que este requisito é necessariamente cumprido por todos os organizadores italianos, mas só em casos excepcionais por organizadores não italianos. No presente processo, trata-se da exigência de manter uma sede na região em causa, o que não é necessariamente cumprido por organizadores italianos. Portanto, não é preciso recorrer ao artigo 56.° do Tratado para justificar esta exigência. Importa, pois, examinar uma justificação por razões imperativas de interesse geral.

90. A este respeito, deve reconhecer-se que uma sede social no local da feira é de natureza a facilitar a supervisão do organi-

48 — Remete para o acórdão de 9 de Julho de 1997, Parodi (C-222/95, Colect., p. I-3899, n.° 31).

49 — V., também, acórdãos de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha (205/84, Colect., p. I-3755, n.° 52), e Gardiennage privé (já referido na nota 38, n.os 27, 31 e segs.).

zador e a colaboração com ele, de modo a garantir o bom funcionamento das feiras. Em contrapartida, a obrigação de presença parece duvidosa, tendo em conta os modernos meios de comunicação. As vantagens inerentes a uma tal obrigação não são, de modo algum, proporcionadas à gravidade da interferência na livre prestação de serviços. Não é possível justificar a exclusão completa da aplicação da livre prestação de serviços num determinado sector económico devido a riscos abstractos, de importância comparativamente negligenciável.

91. Portanto, também esta acusação é procedente.

d) Exercício da actividade de organização de feiras a título exclusivo

92. Neste contexto, a Comissão critica as seguintes disposições, segundo as quais os organizadores de feiras não podem exercer qualquer outra actividade:

— artigo 4.°, n.° 1, alínea c), da Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980;

— artigo 3.° da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981;

— artigo 5.° da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978 [50].

93. A Comissão observa que, com estas regulamentações, são excluídos, sem qualquer razão objectiva concebível, praticamente todos os operadores que se dediquem a outras actividades além da organização de feiras.

94. Mesmo tendo em conta que o artigo 5.°, segundo e terceiro parágrafos, da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978, também admite outros organizadores, há que concordar com a Comissão quando afirma que, de acordo com os termos da regulamentação, os operadores de direito privado só são admitidos quando não se dedicam a qualquer outra actividade. Quanto às outras disposições impugnadas, isto já resulta do texto citado pela Comissão.

95. A interdição de exercer outras actividades constitui uma restrição à livre prestação de serviços. A restrição não é justificável com esta amplitude. É certo que

50 — A Comissão só se refere ao primeiro parágrafo da disposição, mas não aos dois parágrafos seguintes.

algumas actividades poderão, por razões imperativas de interesse geral, ser incompatíveis com a organização de feiras ou de uma determinada feira. Em especial, é concebível que algumas actividades possam induzir os organizadores a tratar injustamente potenciais expositores por motivos ideológicos ou económicos. Não obstante, uma medida menos rigorosa seria verificar, em cada caso concreto, se as outras actividades de um organizador são compatíveis com a organização de feiras e mercados.

96. Portanto, esta acusação é igualmente procedente.

e) Proibição de fins lucrativos

97. Um grande número de disposições só admite organizadores que não prossigam quaisquer fins lucrativos ou sujeita os organizadores com fins lucrativos a condições de acesso mais restritivas. A Comissão menciona as seguintes:

— artigo 4.°, n.° 1, alínea c), e n.° 2, da Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980;

— artigo 6.°, alíneas e), f) e h), da Legge Regionale del Veneto n.° 35, de 2 de Agosto de 1988;

— artigo 4.° da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981;

— artigos 3.°, 5.° e 12.° da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978;

— artigo 4.° da Legge Regionale della Liguria n.° 40, de 14 de Julho de 1978; e

— artigo 5.°, sexto parágrafo, alínea c), da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980.

i) A interferência

98. Como já foi explicado, a proibição de fins lucrativos não exclui a *aplicação* da

livre prestação de serviços [51]. Por isso, será examinada aqui apenas a *interferência* na livre prestação de serviços resultante destas disposições e a sua eventual justificação.

99. A Comissão considera que a proibição de fins lucrativos discrimina os organizadores de outros Estados-Membros. Os organizadores italianos com fins lucrativos teriam a possibilidade de não operar nestas regiões ou de constituir aí uma filial sem fins lucrativos. Os organizadores com fins lucrativos de outros Estados-Membros seriam confrontados com obstáculos insuperáveis. Os seus encargos seriam mais elevados, sem qualquer perspectiva de «retorno» económico.

100. No caso em apreço, não é contudo claro que os organizadores italianos sejam privilegiados relativamente aos de outros Estados-Membros. A regulamentação só comporta vantagens claras para as sociedades organizadoras de feiras sem fins lucrativos já estabelecidas. Em contrapartida, são prejudicados todos os organizadores com fins lucrativos, que são excluídos da organização de feiras. O facto de os organizadores italianos terem, eventualmente, custos menos elevados ou de poderem usufruir de outras vantagens ao exercer actividades sem fins lucrativos devido à sua proximidade não constitui, em si, qualquer discriminação. As vantagens de uma maior proximidade são a consequência necessária da respectiva sede. Portanto, a proibição de fins lucrativos não dá origem a efeitos discriminatórios.

101. A proibição de fins lucrativos constitui sim uma restrição muito grave à livre prestação de serviços. A maioria dos organizadores privados que, em regra geral, actua em função da expectativa de lucro, será impedida de organizar feiras nas regiões em causa. Apenas um reduzido número de organizadores pode retirar vantagens de uma feira que só indirectamente conduz aos correspondentes ganhos.

ii) Justificação

102. A Comissão sublinha que uma regulamentação como a presente é, em todo o caso, desproporcionada. Isto resulta do facto que — como mostra a ausência de uma tal regulamentação no direito nacional — um eventual interesse geral não exige que os organizadores de feiras actuem sem fins lucrativos.

103. Este argumento não colhe, pois o artigo 117.° da Constituição italiana atribui competência legislativa às regiões e não é claro porque motivo esta exigência deveria ser logo incluída na lei-quadro.

104. Mas, tudo ponderado, deve concordar-se com a Comissão. Não se vê qualquer motivo para depositar mais confiança em

51 — V. *supra*, n.os 49 e segs.

organizadores sem fins lucrativos do que em operadores com finalidade lucrativa. Tanto uns como outros estão em condições de garantir quaisquer interesses gerais imperativos imagináveis.

105. Portanto, esta acusação também é procedente.

f) Intervenção das autoridades na composição dos órgãos sociais

106. A Comissão considera que as seguintes disposições são incompatíveis com a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento:

— artigo 3.° do Decreto del Presidente della Repubblica n.° 7, de 15 de Janeiro de 1972: esta norma prevê que os conselhos de administração das entidades organizadoras de feiras internacionais devem incluir dois membros nomeados pelo conselho regional da região onde o certame se realiza. Um dos representantes regionais tem de fazer parte do comité executivo e o outro tem de ser membro do colectivo dos revisores oficiais de contas. Os organizadores de feiras qualificadas como nacionais têm de incluir no conselho de administração três membros nomeados pelo presidente do Conselho de Ministros, o presidente da sociedade organizadora deve ser escolhido entre estes três membros e nomeado pelo órgão regional competente. O colectivo dos revisores oficiais de contas deve também incluir um membro nomeado pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Artesanato;

— artigo 2.°, alíneas c) e d), artigo 3.°, alíneas b) e c), e artigo 5.°, alínea a), da Legge Regionale della Liguria n.° 12, de 3 de Novembro de 1972, que incluem as disposições acima descritas;

— artigo 8.°, n.° 1, alínea d), da Legge Regionale del Veneto n.° 35, de 2 de Agosto de 1988, o qual prevê que três membros do conselho de administração, bem como o presidente do colectivo dos revisores oficiais de contas sejam nomeados pelo governo regional;

— artigo 8.°, segundo parágrafo, e artigo 11.°, alíneas a), b), c) e d), da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, segundo os quais o presidente e o conselho de administração da sociedade organizadora são nomeados por decreto do presidente da região;

— artigo 5.° da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981, segundo o qual também alguns membros do conselho de administração de uma sociedade organizadora de feiras nacional ou internacional devem ser designados pela administração regional.

107. Estas exigências não são compatíveis com a livre prestação de serviços porque — como se indicou anteriormente — nada justifica a restrição implícita da forma jurídica a sociedades que incluem os correspondentes órgãos de fiscalização. O mesmo é válido para a liberdade de estabelecimento.

108. Não obstante, examinarei igualmente a interferência específica nestas liberdades fundamentais.

i) Livre prestação de serviços

A interferência

109. No entender da Comissão, constitui uma restrição à livre prestação de serviços o facto de o Estado intervir de forma abusiva na composição dos órgãos da entidade organizadora de feiras. Ao tentar influenciar as decisões das sociedades «a partir de dentro», o Estado exerce um controlo desproporcionado. Daqui resulta uma restrição à livre prestação de serviços por parte de organizadores não estabelecidos em Itália. A Itália também não pode alegar que estas regulamentações se referem apenas à organização interna de «sujeitos de direito público italianos» [52], dado que um organizador de feiras não é necessariamente um sujeito de direito deste tipo.

110. Esta argumentação da Comissão deve ser acolhida. As disposições pertinentes indicam claramente que os organizadores de feiras não são necessariamente pessoas de direito público [53]. De resto, seria também contrário aos artigos 52.° e seguintes e 59.° e seguintes do Tratado CE reservar a realização de feiras a pessoas jurídicas de direito público italiano. Portanto, verifica-se neste ponto uma restrição à livre prestação de serviços, que pode inclusivamente constituir uma discriminação indirecta, dado que os prestadores de serviços de outros Estados-Membros não têm praticamente qualquer possibilidade de integrar representantes de autoridades locais nos seus órgãos de fiscalização.

52 — A República Italiana utiliza a expressão «soggetti pubblici italiani».

53 — V., por exemplo, o artigo 4.° da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, e o artigo 3.° da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981, que mencionam expressamente sujeitos de direito público ou privado.

Justificação

111. A Comissão não vê qualquer razão imperativa de interesse geral que justifique a manutenção das disposições citadas e realça, em particular, que, para assegurar o necessário controlo das autoridades públicas sobre certames deste tipo, é suficiente efectuar um controlo externo.

112. Mas, contrariamente ao entendimento da Comissão, é também aqui pertinente o interesse geral, basicamente digno de tutela, no bom funcionamento das feiras. Todavia, as exigências em causa não são proporcionadas. O Estado pode também exercer uma vigilância aceitável através de autoridades de controlo não directamente representadas nos órgãos do organizador de feiras.

113. Assim, pelo que toca à livre prestação de serviços, esta acusação é procedente.

ii) Liberdade de estabelecimento

114. Quanto à liberdade de estabelecimento, a Comissão observa que os organizadores estrangeiros estão aqui sujeitos a uma restrição, decorrente do facto de estarem obrigados a tolerar no seu seio pessoas estranhas que — embora totalmente desfasadas das estruturas existentes — têm de participar na tomada de decisões.

115. Deve concordar-se com a Comissão no que concerne a esta restrição. É manifesto que uma obrigação de admitir pessoas estranhas nos órgãos sociais, ou mesmo de criar tais órgãos, é de natureza a dissuadir as sociedades de exercer a sua liberdade de estabelecimento.

116. Tal como quanto à livre prestação de serviços, esta interferência também não pode ser justificada relativamente à liberdade de estabelecimento [54].

g) Participação de uma autarquia local da região na sociedade organizadora de feiras

117. Neste contexto, a Comissão critica o artigo 8.°, segundo parágrafo, da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980. Esta disposição, incluída na lei revogada no ano 2000, previa que a qualificação como «organizador de feira» só seria atribuída quando entre os fundadores ou os membros da sociedade em causa se encontrasse uma autarquia local de Emilia-Romagna.

54 — V. *supra*, n.os 111 e segs.

118. Esta exigência também não é compatível com a livre prestação de serviços porque — como se indicou anteriormente — a restrição implícita da forma jurídica às sociedades não pode ser justificada. Como é óbvio, o mesmo argumento vale, *mutatis mutandis*, para a liberdade de estabelecimento.

119. A incompatibilidade desta exigência com ambas as liberdades fundamentais resulta ainda dos motivos relacionados com a participação de representantes das autoridades públicas. A participação obrigatória de uma autarquia local na sociedade constitui uma ingerência muito mais grave do que a obrigação de incluir representantes das autoridades públicas em certos órgãos.

120. Portanto, esta acusação também é procedente.

3) Exigências impostas a determinados certames

121. A Comissão considera ainda que diversas exigências impostas a determinadas feiras seriam contrárias à livre prestação de serviços.

a) A periodicidade e a duração da feira

122. A Comissão refere-se apenas ao artigo 6.°, primeiro parágrafo, da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, nos termos do qual as feiras e os mercados nacionais e internacionais deviam ter lugar periodicamente e com uma duração pré-estabelecida [55].

i) A interferência

123. A Comissão observa que a periodicidade exigida para as feiras e mercados, bem como a duração prescrita, restringem a livre prestação de serviços dos organizadores de feiras estrangeiros os quais, ao invés dos operadores nacionais, só ocasionalmente exercem actividades em Itália.

124. Esta regulamentação não comporta uma discriminação manifesta, porque não alude expressamente à nacionalidade. Não obstante, os encargos com a organização de uma feira, que só é repetida regularmente devido à obrigação de periodicidade, são menores para um operador nacional que

55 — Uma tal regulamentação está também contida, pelo menos, no artigo 8.°, último parágrafo, da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981, o qual não é porém posto em causa pela Comissão.

para um operador estrangeiro. Um prestador de outro Estado-Membro, que porventura queira organizar uma única vez uma feira ou um mercado em Itália, pode ser excluído pela simples razão de não poder ou não desejar garantir uma repetição periódica. Portanto, esta exigência constitui não apenas uma restrição, mas também uma discriminação indirecta.

125. Pelo contrário, a faculdade conferida às autoridades regionais de fixar a duração de uma feira não é de molde a originar maiores dificuldades para os organizadores sem estabelecimento permanente no país. Ela deve ser considerada apenas como restrição, dado que limita a liberdade dos organizadores quanto às modalidades de configuração da feira.

ii) Justificação

126. A Comissão entende que estas interferências são, de qualquer modo, desproporcionadas e, portanto, injustificadas.

127. Em casos excepcionais, as condições de duração de uma feira podem contribuir para o seu bom funcionamento. Uma duração muito curta pode causar uma concentração de visitantes num determinado momento, o que é preferível evitar por razões técnicas relativas ao trânsito. Feiras muito longas podem ter efeitos negativos sobre o meio-ambiente. Todavia, a lei exige que a duração e a periodicidade sejam previamente estabelecidas. Nesta medida, dificulta uma configuração da feira adequada à procura — que, por vezes, só pode ser determinada relativamente tarde — e pode mesmo colidir com interesses gerais imperativos.

128. Assim, esta acusação é igualmente procedente.

b) Harmonia com o planeamento regional

129. Neste contexto, a Comissão impugna o artigo 5.°, sexto parágrafo, alínea a), da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980. Esta disposição, revogada no ano 2000, previa que uma feira só podia ser autorizada após verificada a compatibilidade do certame com os imperativos do planeamento regional quanto ao desenvolvimento económico da região e, de modo geral, com os imperativos do planeamento económico nacional.

i) A interferência

130. A Comissão observa que é muito mais difícil para um organizador estrangeiro do que para um nacional manter-se ao corrente das disposições do direito nacional ou regional. Além disso, as disposições que remetem para objectivos económicos nacionais e regionais atribuem uma faculdade indeterminada de recusar a autorização e são inválidas, pois existe o perigo de o operador (estrangeiro) receber uma resposta negativa ininteligível.

131. Nenhum destes argumentos parece convincente. É normal que empresas não estabelecidas em Itália tenham maiores dificuldades em obter informações neste país. Isto não constitui qualquer discriminação [56].

132. Não é necessário examinar se o direito comunitário proíbe atribuir à administração nacional a faculdade indeterminada de restringir liberdades fundamentais. De qualquer forma, as alegações da Comissão não demonstram de modo concludente que a regulamentação em litígio atribui uma faculdade insuficientemente determinada de recusar a realização de uma feira. A remissão de uma lei para a programação regional e nacional não implica automaticamente uma incerteza. Mesmo supondo que se trata da chamada remissão dinâmica, dado que o planeamento a que se refere será, sem dúvida, alterado com intervalos regulares, a faculdade não seria necessariamente indeterminada. O factor decisivo é saber se o cidadão se encontra perante uma situação jurídica ainda suficientemente clara. Isto pressupõe, nomeadamente, que as disposições às quais a lei se refere estejam acessíveis aos destinatários através de uma publicação regular. A Comissão não alegou não ser este o caso. Em consequência, *a técnica legislativa* da remissão para o planeamento regional não viola a livre prestação de serviços.

133. A livre prestação de serviços é sim violada pela exigência de os organizadores ajustarem a temática das feiras em função do planeamento regional ou nacional. Os projectos de feiras que não correspondem a este planeamento não têm qualquer possibilidade de realização. Isto representa uma considerável restrição à livre prestação de serviços.

ii) Justificação

134. O respeito dos planos do poder público para o desenvolvimento económico de uma região não constitui, em si, um

56 — V. acórdão de 1 de Fevereiro de 1996, Perfili (C-177/94, Colect., p. I-161, n.os 16 e segs.).

interesse geral susceptível de justificar uma interferência nas liberdades fundamentais. É possível que este planeamento seja norteado por interesses gerais imperativos mas, para haver uma justificação, é necessário que o nexo entre a interferência na organização das feiras e a protecção de interesses gerais seja mais estreito do que pode resultar de um planeamento abstracto.

135. A presente regulamentação também não parece proteger os interesses dos potenciais destinatários de uma feira. Dado que ninguém está obrigado a participar numa feira ou a visitá-la, os conflitos com as estruturas económicas regionais podem ensombrar o sucesso da feira mas, em princípio, não prejudicam terceiros.

136. Em consequência, esta acusação é igualmente procedente.

c) Prazos para pedidos de autorização

137. A este propósito, a Comissão critica o artigo 2.° do Decreto del Presidente della Repubblica n.° 390, de 18 de Abril de 1994. O n.° 4 da referida disposição da lei, revogada em Janeiro de 2001, estabelecia que os pedidos de autorização de feiras internacionais deviam ser apresentados às autoridades até 30 de Setembro do primeiro dos dois anos anteriores aquele durante o qual está prevista a realização. Os restantes números continham prazos para a autorização pelas regiões e para a informação de entidades nacionais.

i) A interferência

138. A Comissão considera que a grande antecedência exigida para apresentar o pedido de autorização é desproporcionada face às datas dos certames, que são irrevogavelmente fixadas. Estas exigências estritas são muito mais difíceis de cumprir por parte de operadores estrangeiros, que só ocasionalmente prestam os seus serviços em Itália, do que pelos seus concorrentes italianos.

139. A obrigação de respeitar certos prazos aplica-se de forma idêntica a nacionais e estrangeiros. Quando muito, existiria uma discriminação dissimulada, o que a Comissão também parece sugerir ao sublinhar que é mais difícil para os estrangeiros observar estes prazos. Mas, em meu entender, não basta alegar a existência de maiores dificuldades para prestadores estrangeiros para demonstrar uma discriminação indirecta [57].

57 — Nesta medida, é válida a argumentação exposta *supra*, nos n.os 100 e 131.

140. De qualquer maneira, uma antecedência de dois anos constitui um obstáculo à organização de feiras. As empresas dificilmente podem apreciar se, após tanto tempo, ainda vale a pena organizar uma feira. É possível que uma feira demore, de facto, tanto tempo a preparar. Mas a preparação de uma feira e, em especial, o momento em que se fixa, de modo vinculativo, a sua realização, é da responsabilidade do organizador e não da entidade encarregada de conceder a autorização. Portanto, verifica-se uma restrição.

ii) Justificação

141. Como razão imperativa de interesse geral, a República Italiana indicou, pelo menos inicialmente, na sua resposta à Comissão, a necessidade de o Estado estabelecer um calendário, a fim de poder informar a tempo os operadores e visitantes acerca do tipo de feira, bem como do local e da data em que terá lugar.

142. O interesse geral no bom funcionamento das feiras pode tornar aconselhável que a realização de uma determinada feira seja comunicada com a antecedência adequada e de modo oficial. Também parece evidente que, por razões imperativas de interesse geral, é necessária uma qualquer forma de planeamento prévio pelas autoridades competentes. Mas uma antecedência de dois anos, sem qualquer possibilidade de excepção, é demasiado grande para ser legitimada por razões imperativas de interesse geral.

143. Portanto, esta acusação também é procedente.

d) Disposições que subordinam a organização de feiras à inserção num calendário oficial

144. A Comissão censura duas disposições:

— o artigo 7.° do Regio decreto-legge n.° 454, de 29 de Janeiro de 1934, segundo o qual só podem ser organizadas feiras, mercados ou exposições constantes do calendário oficial;

— o artigo 16.°, primeiro parágrafo, da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, do mesmo teor.

145. Segundo a Comissão, a faculdade de estabelecer um calendário oficial de manifestações para a organização de feiras e mercados não permite às correspondentes autoridades nacionais excluir organizadores de outras feiras privadas devido ao simples facto de a data prevista estar demasiado próxima da da feira seguinte.

O risco económico é suportado pelo organizador, sem que seja necessária uma regulamentação estatal; para além disso, o próprio mercado funciona como mecanismo regulador.

146. Esta disposição está estreitamente ligada à anterior, dado que só são inseridos no calendário oficial os certames submetidos ao procedimento de autorização, com observância de todos os prazos. Deste modo, para justificar uma restrição à livre prestação de serviços, remete-se para os argumentos expostos *supra*.

147. Porém, no caso em apreço, poderia encontrar-se uma justificação no artigo 90.°, n.° 2, do Tratado. A protecção de feiras existentes, que devem ser consideradas serviços de interesse económico geral, parece, em princípio, adequada para justificar a restrição de certames concorrentes próximos no tempo. A relevância de uma feira como expressão do mercado para certos sectores económicos, num dado local e num determinado momento, depende da sua capacidade para representar a oferta e a procura da forma mais completa possível. Sendo permitido organizar outra feira em tempo e local próximos e com a mesma temática, a representatividade da feira, que é digna de protecção, seria posta em causa.

148. Ao invés, se o mercado considerasse uma tal feira concorrente como um complemento da feira propriamente dita, seria provável um efeito do tipo «desnatação» ou «parasitismo comercial». A feira concorrente beneficiaria da reputação da feira protegida e do seu sucesso no mercado. E, não estando adstrita a quaisquer obrigações em matéria de representatividade ou de periodicidade [58], também poderia oferecer condições mais vantajosas a prestadores e clientes.

149. Na sua comunicação interpretativa relativa à aplicação das regras do mercado interno ao sector das feiras e exposições, a Comissão reconhece expressamente que este interesse é, em princípio, digno de protecção:

«Da mesma forma, as autoridades públicas competentes podem impor certas condições especiais, evidentemente não discriminatórias, às manifestações oficiais sob o seu próprio controlo; por exemplo ao estabelecer [...] um calendário das manifestações oficiais e proibindo a realização simultânea de várias feiras deste tipo [...]» [59].

150. Mesmo se, considerada no seu contexto, esta declaração deve ser interpretada

58 — Tais exigências não podem ser impostas a todas as feiras (v. *supra* os n.os 122 e segs.), mas são admissíveis no caso de feiras de interesse económico geral, que são organizadas por iniciativa do Estado.

59 — Comunicação já referida na nota 42.

no sentido de que a Comissão só admite restrições impostas a manifestações «oficiais» sob o controlo dos Estados-Membros, mas não restrições aplicadas a organizadores privados, é incontestável que as feiras mais importantes são dignas de protecção contra tais formas de concorrência (desleal).

151. O artigo 15.°, terceiro parágrafo, da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, também parece prever, com este objectivo, que as autoridades regionais possam propor uma alteração de datas, quando uma feira é organizada paralelamente a manifestações idênticas ou comparáveis.

152. Portanto, a exigência de inserção num calendário oficial parece, em princípio, justificada pela necessidade de garantir o efeito útil destas manifestações como serviços de interesse económico geral. A Comissão não demonstrou em concreto que as regulamentações italianas sejam inadequadas, desnecessárias ou desproporcionadas face ao objectivo a atingir.

153. Consequentemente, esta acusação da Comissão deve ser julgada improcedente.

4) Exigências impostas aos organizadores e aos certames

154. Finalmente, a Comissão critica algumas disposições que prevêem a participação de empresas locais nos procedimentos de reconhecimento de organizadores e da autorização de manifestações.

155. Trata-se das seguintes disposições:

— artigo 6.°, terceiro parágrafo, n.os 3 e 4, da Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, segundo o qual o procedimento de autorização inclui, em primeiro lugar, a consulta das associações regionais que representam o correspondente sector económico e, adicionalmente, a aprovação da autarquia local em causa e um parecer das câmaras de comércio regionais;

— artigos 6.°, 7.° e 23.° da Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978, segundo os quais a comissão competente para regulamentar e promover os certames deve incluir, nomeadamente, um representante de uma organização de maior peso nos sectores

da agricultura, artesanato, indústria, turismo e comércio; esta comissão também formula um parecer sobre a concessão de subvenções;

— artigos 13.°, 14.° e 15.°, alínea a), da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981, segundo os quais o comité consultivo, que assiste o comité executivo no procedimento de autorização de feiras, tem de incluir representantes da economia local, bem como quatro presidentes dos organizadores de feiras com estabelecimento permanente na região;

— artigo 5.°, n.ºs 2 e 5, artigo 10.°, n.° 4, artigo 11.°, n.ºs 2 e 3, e artigo 15.°, n.° 1, da Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980, segundo os quais uma comissão consultiva que participa no procedimento deve incluir um representante de cada uma das câmaras regionais da indústria, do comércio, da agricultura e do artesanato — que formulam um parecer ulterior, três representantes de cada uma das associações regionais da indústria, do artesanato, da agricultura e do comércio, bem como três representantes dos sindicatos.

156. A Comissão observa a este propósito que a participação de concorrentes locais ou regionais na decisão de autorização de feiras e de reconhecimento de organizadores de feiras prejudicaria em particular os organizadores não italianos. Ela remete para as conclusões do advogado-geral C. Gulmann no processo C-306/91 [60], nas quais se afirma que o conselho de administração aí em litígio implicaria uma informação prévia dos concorrentes nacionais quanto à política de preços.

157. Referindo-se à Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980, a Comissão explica que a influência de potenciais concorrentes pode ser exercida não apenas através da participação aberta de representantes de sociedades organizadoras de feiras estabelecidas na região, mas também através da participação de outros representantes de associações económicas locais. Nos termos desta lei, os representantes de interesses que influenciam o procedimento de autorização de feiras intervêm também no preenchimento de cargos dirigentes das sociedades organizadoras de feiras regionais.

158. Pelo menos no que respeita à livre prestação de serviços, a Comissão indica que os organizadores de outros Estados-Membros não podem participar no trabalho das associações regionais. Porém, mesmo os organizadores estabelecidos têm apenas uma influência reduzida.

60 — Conclusões de 10 de Março de 1993, no processo Comissão/Itália (acórdão de 28 de Abril de 1993, Colect., pp. I-2133 a I-2146, n.° 10).

159. Os organizadores nacionais beneficiam de um privilégio particularmente substancial nos casos em que a concessão de subvenções públicas é limitada a sociedades em cuja constituição tenham participado organismos públicos, como prevê, por exemplo, a Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978. Nestas condições, a alegação de que as autoridades competentes decidem de modo imparcial e justo não é convincente.

160. No caso vertente, parece estarmos perante duas acusações distintas. Por um lado, a Comissão reprova a participação de representantes de associações económicas regionais nas diversas decisões adoptadas relativamente à organização de feiras. Por outro lado, critica o facto de que só determinadas sociedades organizadoras de feiras podem beneficiar de subvenções, mais precisamente, as sociedades em que participam organismos públicos.

161. Como a crítica da concessão selectiva de subvenções não aparece nem na interpelação para cumprimento nem no parecer fundamentado, não é possível considerá-la como objecto da presente acção por incumprimento, mas apenas como argumento em favor da tese segundo a qual as autoridades italianas podem ser parciais ao adoptarem as suas decisões.

162. De resto, a Comissão não indica qualquer caso concreto, no qual as regulamentações citadas tenham conduzido a uma discriminação de organizadores de feiras. Portanto, limitar-me-ei a analisar a acusação de que as estruturas institucionais prejudicam os organizadores de outros Estados-Membros.

163. Para determinar se a participação de representantes do tecido económico regional nos procedimentos constitui uma interferência na livre prestação de serviços ou na liberdade de estabelecimento, importa, antes de mais, recordar que só medidas susceptíveis de impedir, entravar ou tornar menos atractivo o exercício de uma liberdade fundamental [61] podem ser qualificadas de interferência.

164. A este respeito, cumpre, desde logo, constatar que a Comissão não alega que as próprias entidades mencionadas tomem decisões relativas à organização de feiras. O que ela considera como interferência é, sim, o facto de estas entidades serem consultadas antes de as autoridades italianas tomarem uma decisão, tendo assim oportunidade de exercer a sua influência.

165. Uma tal possibilidade de influência parece susceptível de entravar ou tornar

61 — V. *supra*, n.os 55 e segs.

menos atractivo o exercício de uma liberdade fundamental, na medida em que implica a participação de concorrentes directos dos organizadores das feiras. Estes concorrentes poderiam tentar atrasar a tomada de decisões necessárias, propor restrições desproporcionadas ou obter informações relevantes em termos de concorrência. No entanto, tal participação só está prevista no artigo 14.° da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981.

166. Esta interferência nas liberdades fundamentais não pode ser justificada nem por razões imperativas de interesse geral nem por uma eventual gestão de serviços de interesse económico geral por estas sociedades organizadoras de feiras concorrentes.

167. Em contrapartida, a participação de representantes de interesses económicos em geral ou de representantes dos destinatários de uma feira não deve ser necessariamente considerada uma interferência. Estes grupos de pessoas podem contribuir com conhecimentos e experiências de grande utilidade. Só existiria uma interferência nas liberdades fundamentais se estivessem provados casos concretos em que esta participação tivesse causado um prejuízo a organizadores de feiras de outros Estados-Membros.

168. As indicações da Comissão sobre a participação das referidas entidades no preenchimento dos cargos dirigentes das sociedades organizadoras de feiras regionais e as regulamentações sobre a concessão de subvenções também não conduzem a um resultado diferente.

169. A intervenção no preenchimento dos cargos dirigentes de empresas concorrentes não conduz à assimilação de tais entidades a concorrentes das sociedades organizadoras de feiras. Esta intervenção não implica necessariamente que tenham também um interesse económico no sucesso das sociedades organizadoras de feiras regionais. No que toca ao regime de concessão de subvenções, o seu carácter discriminatório não resulta da participação de representantes do tecido económico, mas unicamente das disposições restritivas da lei correspondente.

170. Por conseguinte, a Comissão não conseguiu demonstrar que a participação de representantes do tecido económico regional na tomada de decisões dos poderes públicos relativas ao funcionamento das feiras constitui uma interferência na livre prestação de serviços ou na liberdade de estabelecimento.

171. Assim, esta acusação da Comissão só pode ser acolhida na medida em que critica a participação de concorrentes nas decisões relativas ao funcionamento das feiras (artigo 14.° da Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981).

IV — Quanto às despesas

172. Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. A República Italiana foi vencida em nove pontos e parcialmente no décimo ponto. Quanto à improcedência de um pedido, devido à revogação das disposições criticadas antes do envio da interpelação para cumprimento, pelo menos uma parte da responsabilidade recai sobre a República Italiana — como exposto no n.º 35 *supra* —, por não ter respondido à acusação de maneira apropriada. Em consequência, a República Italiana deve ser condenada nas despesas, de acordo com o pedido da Comissão.

V — Conclusão

173. Com base nas considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça se pronuncie do seguinte modo:

«1) A República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE) e dos artigos seguintes, ao manter em vigor as seguintes normas:

— Regio decreto-legge n.º 454, de 29 de Janeiro de 1934: artigo 2.º, primeiro parágrafo;

— Decreto del Presidente della Repubblica n.º 7, de 15 de Janeiro de 1972: artigo 2.º, primeiro parágrafo;

— Decreto del Presidente della Repubblica n.° 390, de 18 de Abril de 1994: artigo 2.°, n.ºs 4, 6 e 7;

— Legge Regionale della Liguria n.° 40, de 14 de Julho de 1978: artigo 4.°;

— Legge Regionale del Veneto n.° 35, de 2 de Agosto de 1988: artigo 6.°, n.° 1, alíneas e), f), g) e h); artigo 6.°, n.° 4 e artigo 7.°;

— Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980: artigo 4.°, artigo 5.°, sexto parágrafo, alíneas a) e c); artigo 6.°, primeiro parágrafo; artigo 8.°, primeiro e segundo parágrafos;

— Legge Regionale della Lombardia n.° 45, de 29 de Abril de 1980: artigo 4.°, n.° 1, alínea c); artigo 4.°, n.° 2; artigo 15.°, terceiro parágrafo,

— Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981: artigo 3.°; artigo 4.°; artigo 8.°, último parágrafo;

— Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento n.° 35, de 2 de Setembro de 1978: artigo 3.°; artigo 5.°; artigo 12.° e artigo 19.°, primeiro parágrafo.

2) A República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 52.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 43.° CE) e dos artigos seguintes, bem como por força dos artigos 59.° e seguintes do Tratado CE, ao manter em vigor as seguintes normas:

— Decreto del Presidente della Repubblica n.° 7, de 15 de Janeiro de 1972: artigo 3.°;

— Legge Regionale della Liguria n.° 12, de 3 de Novembro de 1972: artigo 2.°, alíneas c) e d); artigo 3.°, alíneas b) e c); artigo 5.°, alínea a);

— Legge Regionale del Veneto n.° 35, de 2 de Agosto de 1988: artigo 8.°, n.° 1;

— Legge Regionale dell'Emilia-Romagna n.° 43, de 26 de Maio de 1980: artigo 8.°, segundo parágrafo, e artigo 11.°, alíneas a), b), c) e d);

— Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia n.° 10, de 23 de Fevereiro de 1981: artigo 5.° e artigo 14.°

3) A acção é, quanto ao mais, julgada improcedente.

4) A República Italiana é condenada nas despesas do processo.»