Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

14 de novembro de 2018 *

«Reenvio prejudicial — Restrições à liberdade de estabelecimento — Competência do Tribunal de Justiça — Admissibilidade do pedido de decisão prejudicial — Situação puramente interna — Regulamentação nacional que proíbe qualquer atividade com fins lucrativos que tenha por objeto a conservação de urnas cinerárias — Teste de proporcionalidade — Coerência da regulamentação nacional»

No processo C-342/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto, Itália), por decisão de 11 de maio de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 8 de junho de 2017, no processo

Memoria Srl,

Antonia Dall'Antonia

contra

Comune di Padova,

com intervenção de:

Alessandra Calore,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Vilaras, presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, J. Malenovský (relator), L. Bay Larsen, M. Safjan e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 16 de abril de 2018,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Memoria Srl e de Dall'Antonia, por G. Martini, A. Sitzia e P. Piva, avvocati,

* Língua do processo: italiano.

– em representação da Comune di Padova, por M. Lotto, V. Mizzoni, A. Sartori e P. Bernardi, avvocati,

– em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por E. De Bonis, avvocato dello Stato,

– em representação da Comissão Europeia, por H. Tserepa-Lacombe e L. Malferrari, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de junho de 2018,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Memoria Srl e Antonia Dall'Antonia à Comune di Padova (Município de Pádua, Itália) a propósito de uma regulamentação, adotada por esta última, que tem por efeito proibir aos depositários de uma urna cinerária confiar a sua guarda, mediante pagamento, a uma empresa privada.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O considerando 8 da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36), prevê:

«(8) Importa que as disposições da presente diretiva relativas à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços sejam aplicáveis apenas na medida em que as atividades em causa estejam abertas à concorrência e, por conseguinte, não obriguem os Estados-Membros a liberalizar serviços de interesse económico geral ou a privatizar entidades públicas que prestem tais serviços ou a abolir os monopólios existentes noutras atividades ou em determinados serviços de distribuição.»

4 Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Diretiva 2006/123:

«A presente diretiva não tem por objeto a abolição dos monopólios de prestação de serviços nem os auxílios concedidos pelos Estados-Membros, que são abrangidos pelas regras comunitárias em matéria de concorrência.»

Direito italiano

Lei n.º 234, de 24 de dezembro de 2012

5 O artigo 53.º da legge n. 234 - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Lei n.º 234, relativa à participação de Itália na elaboração e na execução das normas e das políticas da União Europeia), de 24 de dezembro de 2012 (GURI n.º 3, de 4 de janeiro de 2013), dispõe:

«Não são aplicáveis aos nacionais italianos as regras do ordenamento jurídico italiano que produzam efeitos discriminatórios relativamente às condições e ao tratamento assegurados no ordenamento italiano aos cidadãos da União Europeia.»

Lei n.º 130, de 30 de março de 2001

6 O artigo 3.º da legge n. 130 - Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri (Lei n.º 130, relativa à cremação e à dispersão de cinzas), de 30 de março de 2001 (GURI n.º 91, de 19 de abril de 2001), dispõe:

«1. Nos seis meses seguintes à entrada em vigor da presente lei, o [decreto del Presidente della Repubblica n. 285 approvazione del regolamento di polizia mortuaria (Decreto do presidente da República n.º 285, que aprova o Regulamento de polícia mortuária), de 10 de setembro de 1990 (GURI n.º 239, de 12 de outubro de 1990),] pode ser alterado por regulamento adotado em aplicação do artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 400, de 23 de agosto de 1988, conforme alterada, sob proposta do ministro da Saúde, ouvidos os ministros do Interior e da Justiça, e após parecer das comissões parlamentares competentes, com base nos seguintes princípios:

[…]

b) a autorização para a cremação é concedida no respeito da vontade do defunto expressa em vida ou dos seus familiares, de acordo com uma das modalidades seguintes:

[…]

c) a dispersão das cinzas é autorizada, no respeito da vontade do defunto, apenas num setor do cemitério reservado para este efeito, em plena natureza ou num terreno privado; a dispersão em terreno privado deve ser feita ao ar livre com a autorização do proprietário e não pode ser remunerada; em qualquer caso, a dispersão das cinzas é proibida em zonas habitadas […]; a dispersão no mar, em lagos e em cursos de água é permitida nas zonas sem embarcações e sem construções;

d) a dispersão das cinzas é efetuada pelo cônjuge ou por outro membro da família habilitado, pelo executor testamentário ou pelo representante legal da associação mencionada na alínea b), ponto 2, à qual o defunto tenha aderido ou, na sua falta, por uma pessoa habilitada para este efeito pelo município;

[…]

f) o transporte da urna com as cinzas não está sujeito às medidas de saúde preventivas previstas para o transporte de cadáveres, sem prejuízo de outra indicação das autoridades de saúde;

[…]

i) deve ser disponibilizada uma sala de espera no crematório para permitir a realização dos ritos fúnebres e de uma última homenagem condigna ao defunto.

[…]»

7 Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, desta lei:

«Por decreto do ministro do Interior, em consulta com o ministro da Saúde, e após ter ouvido a Associazione nacional dei comuni italiani (ANCI) (Associação Nacional dos Municípios Italianos), a Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi) (Confederação Nacional dos Serviços), bem como as associações mais representativas que têm, entre o seu objeto social, as questões de cremação, são estabelecidas no prazo de seis meses a contar da data de entrada em vigor da presente lei, as tarifas aplicáveis à cremação dos cadáveres, bem como à conservação e à dispersão das cinzas nos locais adequados dos cemitérios.»

Decreto do presidente da República n.º 285, de 10 de setembro de 1990

8 Ao abrigo do artigo 92.º, n.º 4, do Decreto do presidente da República n.º 285, de 10 de setembro de 1990:

«Ninguém pode conceder parcelas para sepulturas privadas a pessoas singulares ou coletivas que pretendam obter lucro ou especular com elas.»

Lei regional n.º 18, de 4 de março de 2010

9 A legge regionale n. 18 - Norme in materia funeraria, della Regione del Veneto (Lei regional n.º 18, relativa a normas em matéria funerária, da região do Veneto), de 4 de março de 2010, confiou aos municípios a tarefa de fixar as prescrições relativas à guarda e às características das urnas cinerárias.

Regulamento relativo aos serviços funerários do município de Pádua

10 O artigo 52.º do Regulamento relativo aos serviços funerários do município de Pádua, conforme alterado pela Deliberação do Município de Pádua n.º 84, de 30 de novembro de 2015, prevê:

«1. A guarda da urna cinerária para sua conservação num domicílio será confiada no respeito das disposições escritas do defunto. Na falta destas disposições, a guarda pode ser pedida pelo cônjuge ou, na falta deste, pelo parente mais próximo, determinado em conformidade com os artigos 74.º, 75.º, 76.º e 77.º do Código Civil e, em caso de concorrência de vários parentes do mesmo grau, pela maioria absoluta dos mesmos.

2. Em caso de laços afetivos ou de reconhecimento confirmados, a guarda da urna pode igualmente ser confiada a outras pessoas que não as referidas na segunda frase do parágrafo anterior, sob reserva do acordo prévio por escrito dos sucessores.

3. O depositário de uma urna cinerária não pode, em caso algum, confiar a sua guarda a terceiros. Esta proibição é igualmente válida no caso de o defunto ter manifestado a sua vontade expressa naquele sentido.

4. A urna deve ser conservada exclusivamente no domicílio do depositário, num local protegido contra eventuais profanações ou subtrações. Não podem ser feitas aberturas ou furos na urna por nenhum motivo.

5. Os serviços funerários podem exigir a todo o momento a apresentação da urna funerária pelo depositário, para verificar a sua integridade e o seu estado de conservação.

[…]

9. Em qualquer momento, pode ser pedida a colocação num cemitério da urna entregue em depósito.

10. Além das exigências estabelecidas no n.º 4, a guarda de urnas cinerárias não pode, em caso algum, ter fins lucrativos e, consequentemente, não são permitidas atividades económicas que tenham por objeto, ainda que não exclusivo, a guarda de urnas cinerárias, seja a que título e por que tempo for. Esta proibição é igualmente válida no caso de o defunto ter manifestado uma vontade expressa naquele sentido.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

11 A Memoria é uma sociedade constituída em 1 de dezembro de 2014, cuja atividade consiste em disponibilizar às famílias de defuntos cremados um serviço de guarda das suas urnas cinerárias mediante contratos de cessão de locais para o seu depósito em columbários. Este serviço é apresentado como visando permitir às famílias evitar terem de guardar essas urnas nas suas casas, oferendo-lhes também um acesso mais fácil às instalações onde essas urnas são mantidas do que no caso de um cemitério. Os locais onde são mantidas as referidas urnas são publicitados como espaços exclusivamente destinados a essa função, num ambiente esteticamente agradável, calmo, protegido e adaptado ao recolhimento e às orações em memória dos defuntos.

12 A partir de setembro de 2015, a Memoria inaugurou locais destinados exclusivamente à guarda de urnas cinerárias, que denomina «lugares da memória», repartidos por diferentes bairros do Município de Pádua. O acesso dos membros da família do defunto a estes locais está condicionado à aceitação de um código de conduta interno, que impõe nomeadamente o respeito de regras de boa educação, de correção e de dignidade, a proibição do consumo de bebidas alcoólicas e a obrigação de utilização de um vestuário adequado.

13 A. Dall'Antonia é uma potencial cliente da Memoria, que tenciona cremar os restos mortais do seu marido e trasladar as cinzas para uma dessas instalações.

14 No entanto, o Município de Pádua adotou a Deliberação n.º 84, de 30 de novembro de 2015, que alterou o Regulamento municipal relativo aos serviços funerários deste município. As alterações introduzidas têm por efeito excluir expressamente a possibilidade do depositário de uma urna cinerária recorrer aos serviços de uma empresa privada, gerida de forma independente do serviço municipal dos cemitérios, para efeitos de conservação dessa urna fora do âmbito doméstico.

15 Em 15 de fevereiro de 2016, a Memoria e A. Dall'Antonia interpuseram no Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Véneto, Itália) um recurso com vista à anulação da referida deliberação e, no que se refere à Memoria, da reparação do prejuízo sofrido devido a essa mesma deliberação. Em apoio do seu recurso, invocam, em substância, que a regulamentação nacional em causa não está em conformidade com o direito da União e, mais precisamente, com os princípios da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços.

16 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio indica ter dúvidas quanto à invocabilidade destes princípios, na medida em que a regulamentação nacional em causa não se aplica a todo o território nacional, mas apenas ao Município de Pádua. Contudo, se os referidos princípios devem ser considerados invocáveis, este mesmo órgão jurisdicional considera que haverá então razões para

duvidar da conformidade da regulamentação nacional em causa a seu respeito, porquanto esta regulamentação não é justificada por nenhum motivo de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.

17 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 49.º e 56.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação das seguintes disposições do artigo 52.º [do] Regulamento municipal [relativo aos] serviços funerários e [aos] cemitérios de Pádua [conforme alterado pela Deliberação municipal n.º 84, de 30 de novembro de 2015, que prevê que]:

"[O depositário de] uma urna cinerária não pode, em caso algum, [confiar] a sua guarda a terceiros. Esta proibição é igualmente válida no caso de o defunto ter manifestado [a sua] vontade expressa [naquele] sentido" (n.º 3).

"A urna deve ser conservada exclusivamente no domicílio [do depositário] […]" (n.º 4).

"[…] A guarda de urnas cinerárias não pode, em caso algum, ter fins lucrativos e, consequentemente, não são permitidas atividades económicas que tenham por objeto, [ainda que não] exclusivo […], a guarda de urnas cinerárias seja a que título e por que tempo for. Esta proibição é igualmente válida no caso de o defunto ter manifestado em vida uma vontade expressa [naquele] sentido (n.º 10)"?»

18 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 31 de julho de 2017, foi indeferido o pedido do órgão jurisdicional de reenvio para que o presente reenvio prejudicial fosse submetido à tramitação acelerada prevista no artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

Quanto à questão prejudicial

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

19 O Governo italiano alega que o Tribunal de Justiça não é competente para responder à questão submetida, porquanto as disposições do direito da União cuja interpretação é solicitada não são aplicáveis ao litígio no processo principal, uma vez que este diz respeito a uma situação puramente interna.

20 Em conformidade com o artigo 94.º do Regulamento de Processo, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio indicar ao Tribunal de Justiça em que medida, apesar do seu caráter puramente interno, o litígio nele pendente apresenta um elemento de conexão com os artigos 49.º e 56.º TFUE que torna a sua interpretação necessária para a resolução deste litígio (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 55).

21 Na falta de tais indicações, o pedido de decisão prejudicial deve ser declarado inadmissível.

22 Há, portanto, que examinar a objeção suscitada pelo Governo italiano no âmbito da verificação da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

23 Importa recordar que, ainda que oponha nacionais de um mesmo Estado-Membro, um litígio deve ser considerado como apresentando um elemento de conexão com os artigos 49.º e 56.º TFUE suscetível de tornar a interpretação destas disposições necessária à resolução deste litígio quando o direito nacional impõe ao órgão jurisdicional de reenvio que reconheça aos referidos nacionais os mesmos direitos que os decorrentes do direito da União para os cidadãos de outros Estados-Membros na mesma situação (v., neste sentido, Acórdãos de 21 de fevereiro de 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e o., C-111/12, EU:C:2013:100, n.º 35, e de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 52).

24 No caso em apreço, o litígio no processo principal opõe de facto uma sociedade de direito italiano e uma nacional italiana a um município situado no território italiano, mas o órgão jurisdicional de reenvio indica que, por força do artigo 53.º da Lei n.º 234, de 24 de dezembro de 2012, é obrigado a reconhecer a esta empresa e a esta nacional os direitos decorrentes dos artigos 49.º e 56.º TFUE.

25 Nestas condições, deve concluir-se que o órgão jurisdicional de reenvio apurou que, apesar do seu caráter puramente interno, o litígio nele pendente apresenta um elemento de conexão com os artigos 49.º e 56.º TFUE que torna a interpretação do direito da União solicitada necessária para a resolução deste litígio e, por conseguinte, que o pedido de decisão prejudicial é, a este respeito, admissível.

26 Além disso, o Município de Pádua e o Governo italiano alegam que o pedido de decisão prejudicial é igualmente inadmissível por outros motivos.

27 Em primeiro lugar, este pedido não contém todos os elementos de facto e de direito necessários para permitir ao Tribunal de Justiça responder de forma útil à questão submetida. Designadamente, o órgão jurisdicional de reenvio não expôs os argumentos do Município de Pádua destinados a evidenciar os interesses públicos para cuja proteção as disposições em causa no processo principal foram adotadas.

28 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com o artigo 94.º, alíneas b) e c), do Regulamento de Processo, todos os pedidos de decisão prejudicial devem expor o teor das disposições nacionais suscetíveis de se aplicar ao litígio no processo principal, bem como o nexo que o órgão jurisdicional de reenvio estabelece entre essas disposições e as disposições do direito da União cuja interpretação é solicitada.

29 No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio citou as disposições pertinentes do Regulamento Municipal relativo aos serviços funerários do município de Pádua, conforme alterado pela Deliberação do Município de Pádua n.º 84, de 30 de novembro de 2015, e precisou que a interpretação dos artigos 49.º e 56.º TFUE era solicitada na medida em que a legalidade deste regulamento era contestada devido à sua alegada contradição com os princípios da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento.

30 Daqui resulta que o órgão jurisdicional de reenvio cumpriu, de forma juridicamente bastante, a sua obrigação de expor o teor das disposições nacionais suscetíveis de se aplicar ao litígio no processo principal e a relação existente entre estas disposições e as disposições do direito da União cuja interpretação é solicitada.

31 Por conseguinte, a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Município de Pádua e pelo Governo italiano deve ser julgada improcedente.

32 Em seguida, o Governo italiano alega que o pedido de decisão prejudicial é prematuro. Com efeito, segundo este Governo, antes de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio deveria ter analisado se a regulamentação nacional em causa no processo principal proíbe ou autoriza o exercício de uma atividade económica que tem por objeto a guarda e a conservação de urnas cinerárias e, nessa altura, identificar os objetivos prosseguidos por essa regulamentação.

33 A este respeito, há que recordar que os órgãos jurisdicionais nacionais têm uma faculdade muito ampla de recorrer ao Tribunal de Justiça se considerarem que um processo neles pendente suscita questões relativas à interpretação ou à apreciação da validade das disposições do direito da União necessárias para a resolução do litígio que lhes foi submetido e que, designadamente, são livres de exercer essa faculdade a qualquer momento do processo que entenderem adequado (Acórdão de 5 de julho de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, n.º 17 e jurisprudência referida).

34 Por conseguinte, um pedido de decisão prejudicial não pode ser declarado inadmissível pelo simples facto de ter ocorrido numa fase precoce do processo principal.

35 Assim, a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Governo italiano deve ser julgada improcedente.

36 Por último, o Município de Pádua considera que, dado que a regulamentação nacional em causa no processo principal está relacionada com o estatuto dos direitos mais pessoais do indivíduo, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima obstam, em qualquer caso, a que essa regulamentação possa ser posta em causa.

37 Todavia, ainda que não seja necessariamente de excluir que os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima possam ser pertinentes, a sua eventual interação com as liberdades de circulação constitui uma questão substantiva. Por conseguinte, a sua simples menção não basta para demonstrar que um pedido de decisão prejudicial é desprovido de utilidade, continuando a resposta ao mesmo a ser necessária para que o órgão jurisdicional de reenvio profira a sua decisão. Assim, este pedido de decisão prejudicial não é inadmissível.

38 Consequentemente, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Município de Pádua.

39 Decorre do exposto que o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto ao mérito

Observações preliminares

40 Em primeiro lugar, na audiência, a Comissão Europeia defendeu que não há que apreciar a regulamentação nacional em causa no processo principal à luz das disposições do Tratado FUE relativas às liberdades fundamentais, uma vez que é a Diretiva 2006/123 que se aplica no processo principal.

41 No entanto, importa salientar que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que proíbe as empresas privadas de prestar um serviço de guarda de urnas cinerárias, tem por efeito, como resulta dos elementos constantes da decisão de reenvio, conferir aos serviços municipais um monopólio sobre a prestação do serviço de conservação dessas urnas. Ora, resulta do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2006/123, interpretado à luz do considerando 8 desta diretiva, que esta não tem por objeto a abolição dos monopólios de prestação de serviços.

42 Por conseguinte, esta regulamentação não faz parte do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123 e deve, portanto, ser examinada apenas à luz das disposições do Tratado.

43 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio referiu-se, na sua questão, tanto ao artigo 49.º TFUE como ao artigo 56.º TFUE.

44 No entanto, a este respeito, deve concluir-se que apenas a primeira destas duas disposições é aplicável no processo principal. Com efeito, quando um operador pretende prosseguir, de maneira efetiva, a sua atividade económica através de um estabelecimento fixo e por um período indeterminado, a sua situação deve ser examinada à luz da liberdade de estabelecimento, conforme definida no artigo 49.º TFUE (v., nomeadamente, Acórdãos de 29 de setembro de 2011, Comissão/Áustria, C-387/10, não publicado, EU:C:2011:625, n.º 22, e de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria, C-179/14, EU:C:2016:108, n.ºs 148 a 150).

45 Ora, afigura-se que, no processo principal, a Memoria pretende prestar no território do Município de Pádua um serviço de guarda de urnas cinerárias através de um estabelecimento fixo e por um período indeterminado. Daqui resulta que se deve considerar que a questão prejudicial incide apenas sobre a interpretação do artigo 49.º TFUE.

46 Tendo em conta o exposto, há que entender a questão submetida no sentido de que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que proíbe o depositário de uma urna cinerária, mesmo que tenha sido essa a vontade expressa do defunto, de confiar a sua guarda a terceiros, que o obriga a conservá-la no seu domicílio, salvo se a confiar a um cemitério municipal, e que, além disso, proíbe qualquer atividade exercida com fins lucrativos que tenha por objeto, ainda que não exclusivo, a guarda de urnas cinerárias, seja a que título for e independentemente da sua duração.

Quanto à questão prejudicial

47 Antes de mais, importa recordar que o artigo 49.º TFUE se opõe a qualquer medida nacional que constitua uma restrição à liberdade de estabelecimento, exceto se essa restrição puder ser justificada por considerações imperiosas de interesse geral (v. neste sentido, nomeadamente, Acórdão de 5 de dezembro de 2013, Venturini e o., C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, n.ºs 30 e 37).

48 Em primeiro lugar, em conformidade com a jurisprudência constante, constitui uma restrição na aceção do artigo 49.º TFUE qualquer medida nacional que, embora aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade, proíba, perturbe ou torne menos atrativo o exercício, pelos nacionais da União, da liberdade de estabelecimento garantida pelo tratado (v., neste sentido, Acórdão de 28 de janeiro de 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, n.º 21).

49 No caso em apreço, tendo em conta os elementos apresentados pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que constatar que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que proíbe aos cidadãos da União prestar um serviço de guarda de urnas cinerárias no Estado-Membro em questão obsta a que esses nacionais aí se estabeleçam para exercer essa guarda e que, por conseguinte, esta é suscetível de perturbar o exercício, pelos referidos cidadãos, da liberdade de estabelecimento garantida pelo Tratado.

50 Consequentemente, esta regulamentação instaura uma restrição à liberdade de estabelecimento, na aceção do artigo 49.º TFUE.

51 Em segundo lugar, segundo jurisprudência constante, uma restrição à liberdade de estabelecimento pode ser justificada, desde que se aplique sem discriminação em razão da nacionalidade, por razões imperiosas de interesse geral, contanto que seja adequada a garantir a realização do objetivo que prossegue e não ultrapasse o que é necessário para o atingir (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdão de 9 de março de 2017, Piringer, C-342/15, EU:C:2017:196, n.º 53 e jurisprudência referida).

52 Mais em especial, cabe ainda recordar que uma legislação nacional só é adequada a garantir a realização do objetivo invocado se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de forma coerente e sistemática (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de março de 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, n.º 55, e de 23 de dezembro de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, n.º 65).

53 No caso em apreço, o Município de Pádua e o Governo italiano alegam que a regulamentação nacional em causa no processo principal, relativamente à qual é facto assente que esta se aplica sem discriminação em razão da nacionalidade, é justificada por razões imperiosas de interesse geral relativas à proteção da saúde pública, à necessidade de se assegurar o respeito devido à memória dos defuntos, bem como à proteção dos valores morais e religiosos dominantes em Itália, sendo que estes últimos se opõem à existência de atividades comerciais e mundanas ligadas à conservação das cinzas dos defuntos e, portanto, a que as atividades de guarda de restos mortais tenham uma finalidade lucrativa.

54 A este propósito, no que respeita, em primeiro lugar, à justificação baseada na proteção da saúde pública, é certo que decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a proteção da saúde pública figura entre as razões imperiosas de interesse geral reconhecidas pelo direito da União e que os Estados-Membros dispõem neste domínio de uma ampla margem de apreciação (v., neste sentido, Acórdão de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.ºs 44, 68 e 106).

55 Contudo, este objetivo não pode justificar a restrição em causa no processo principal na medida em que as cinzas funerárias, diferentemente dos restos mortais, são inertes do ponto de vista biológico, uma vez que se tornam estéreis pelo calor, pelo que a sua conservação não pode representar uma restrição imposta por considerações de saúde pública.

56 Por conseguinte, o objetivo de proteção da saúde pública realçado pelo Município de Pádua e pelo Governo italiano não é adequado para justificar as restrições à liberdade de estabelecimento instituídas pela regulamentação nacional em causa no processo principal.

57 No que respeita, em segundo lugar, ao objetivo de proteção do respeito devido à memória dos defuntos, este também é suscetível de constituir uma razão imperiosa de interesse geral.

58 Além disso, é certo que se pode considerar que uma regulamentação nacional que proíbe às empresas privadas exercer a guarda de urnas cinerárias está em condições de garantir a realização desse objetivo. Com efeito, por um lado, uma proibição deste tipo é suscetível de garantir que a guarda dessas urnas seja confiada a estruturas que sejam objeto de obrigações e de controlos específicos destinados a assegurar o respeito devido à memória dos defuntos. Por outro lado, é adequada a garantir que, em caso de cessação, pelas empresas em questão, das suas atividades de guarda, as urnas em causa não sejam abandonadas ou o seu conteúdo disperso de maneira e em locais inadequados.

59 No entanto, deve constatar-se que existem medidas menos restritivas para realizar o referido objetivo, como, nomeadamente, a obrigação de assegurar a guarda das urnas cinerárias em condições semelhantes às dos cemitérios municipais e, em caso de cessação de atividade, de transferir essas urnas para um cemitério público ou restituí-las às pessoas próximas do defunto.

60 Por conseguinte, a regulamentação nacional em causa no processo principal vai além do que é necessário para atingir um objetivo de proteção do respeito devido à memória dos defuntos.

61 Nestas condições, as restrições à liberdade de estabelecimento instituídas pela referida regulamentação não podem ser justificadas à luz da proteção do respeito devido à memória dos defuntos.

62 No que se refere, em terceiro lugar, aos valores morais e religiosos dominantes no Estado-Membro em questão, o Governo italiano sustenta que estes se opõem a que as atividades de guarda de restos mortais possam ter uma finalidade lucrativa.

63 Todavia, sem que seja necessário pronunciar-se sobre o valor deste objetivo, há que salientar que resulta da própria redação do artigo 5.º, n.º 2, da Lei n.º 130, de 30 de março de 2001, que a atividade de conservação de cinzas funerárias é objeto, nesse Estado-Membro, de uma tarificação fixada pelo ministro do Interior, após consulta do ministro da Saúde e de certas associações.

64 Ora, a abertura das atividades de guarda de restos mortais a operadores privados poderia ter sido sujeita a esse mesmo enquadramento tarifário, o qual, em si mesmo, não é claramente considerado, pelo Estado-Membro em causa, como contrário aos seus valores morais e religiosos.

65 Por isso, na sua falta, a regulamentação nacional em causa no processo principal vai além do que é necessário para atingir o objetivo invocado e, por conseguinte, não pode, em todo o caso, ser justificada à luz deste.

66 Decorre do exposto que há que responder à questão submetida que o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que proíbe o depositário de uma urna cinerária, mesmo que tenha sido essa a vontade expressa do defunto, de confiar a sua guarda a terceiros, que o obriga a conservá-la no seu domicílio, salvo se a confiar a um cemitério municipal, e que, além disso, proíbe qualquer atividade exercida com fins lucrativos que tenha por objeto, ainda que não exclusivo, a guarda de urnas cinerárias, seja a que título for e independentemente da sua duração.

Quanto às despesas

67 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

O artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que proíbe o depositário de uma urna cinerária, mesmo que tenha sido essa a vontade expressa do defunto, de confiar a sua guarda a terceiros, que o obriga a conservá-la no seu domicílio, salvo se a confiar a um cemitério municipal, e que, além disso, proíbe qualquer atividade exercida com fins lucrativos que tenha por objeto, ainda que não exclusivo, a guarda de urnas cinerárias, seja a que título for e independentemente da sua duração.

Assinaturas