CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL
apresentadas em 20 de Março de 2003 [1]

I — Observações introdutórias

1. O presente processo diz respeito à questão de saber se determinada legislação nacional é compatível com os princípios da proporcionalidade, da eficácia e da adequada protecção jurisdicional dos direitos subjectivos enunciados no Tratado e desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

2. Fazem parte das disposições aqui aplicáveis a Directiva 1999/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 1999, relativa aos equipamento de rádio e equipamentos terminais de telecomunicações e ao reconhecimento mútuo da sua conformidade (a seguir «Directiva 1999/5») [2] e a Decisão n.º 3052/95/CEE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 1995, que estabelece um procedimento de informação mútua relativo a medidas nacionais que derrogam o princípio da livre circulação de mercadorias na Comunidade (a seguir «Decisão n.º 3052/95») [3].

1) Directiva 1999/95

3. Nos termos do seu artigo 1.º, a directiva fixa como objectivo o estabelecimento de um quadro regulamentar para a colocação no mercado, a livre circulação e a colocação em serviço na Comunidade dos equipamentos de rádio e dos equipamentos terminais de telecomunicações.

4. O artigo 2.º, alínea c), da directiva define o equipamento de rádio como «qualquer produto ou respectivo componente capaz de comunicar através da emissão e/ou recepção de ondas hertzianas utilizando o espectro atribuído às radiocomunicações terrestres/espaciais».

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 91, p. 10.
3 — JO L 321, p. 1.

5. O artigo 3.° define os requisitos essenciais que se aplicam a todos os aparelhos. Segundo o mesmo, os equipamentos de rádio devem ser construídos de molde a que «estes utilizem eficazmente o espectro de radiofrequências atribuído às radiocomunicações terrestres/espaciais e recursos orbitais, de modo a evitar interferências nocivas».

6. O artigo 5.° estabelece que, sempre que os aparelhos estejam conformes com as normas harmonizadas pertinentes ou com determinadas partes dessas normas cujos números de referência tenham sido publicados no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, os requisitos essenciais referidos no artigo 3.°, abrangidos por essas normas harmonizadas ou por determinadas partes dessas normas, estão preenchidos.

7. O n.° 1 do artigo 6.° da directiva prevê que:

«Os Estados-Membros garantirão que os aparelhos só sejam colocados no mercado se forem conformes com os requisitos essenciais adequados definidos no artigo 3.° e com as outras disposições pertinentes da presente directiva quando são instalados e mantidos e usados de forma adequada ao objectivo a que se destinam. Os aparelhos não devem ficar sujeitos a outra regulamentação nacional relativa à colocação no mercado.»

8. Nos termos do n.° 4 do artigo 6.° da directiva:

«No caso dos equipamentos de rádio que utilizem bandas de frequência cujo uso não esteja harmonizado em toda a Comunidade, o fabricante ou o seu mandatário autorizado estabelecido na Comunidade ou ainda o responsável pela colocação dos equipamentos no mercado deverão notificar a autoridade nacional responsável no Estado-Membro em causa pela gestão do espectro de que tencionam colocar tais equipamentos no seu mercado nacional.

Esta notificação deverá ser feita no mínimo quatro semanas antes do início da colocação no mercado e deverá fornecer informações sobre as características radioeléctricas do equipamento (em particular, as bandas de frequência, o espaçamento dos canais, o tipo de modulação e a potência RF) e o número de identificação do organismo notificado a que se referem os anexos IV e V.»

9. O artigo 7.°, n.^{os} 1 e 2, da directiva prevê que:

«1. Os Estados-Membros devem permitir que os aparelhos sejam colocados em serviço para o fim a que se destinam, quando estejam em conformidade com os requisitos essenciais adequados previstos no artigo 3.° e com as outras disposições pertinentes da presente directiva.

2. Não obstante o disposto no n.º 1, e sem prejuízo das condições associadas à autorização da prestação do serviço em questão nos termos da legislação comunitária, os Estados-Membros poderão condicionar a colocação em serviço de equipamentos de rádio exclusivamente por razões ditadas pela efectiva e adequada utilização do espectro de radiofrequências, pela necessidade de evitar as interferências nocivas ou por questões relativas à saúde pública.»

10. O artigo 8.º, n.º 1, estabelece que:

«Os Estados-Membros não poderão proibir, restringir ou impedir a colocação no mercado e a colocação em serviço no seu território de aparelhos com a marcação CE a que se refere o anexo VII, que indica a sua conformidade com todas as disposições da presente directiva, incluindo o procedimento de avaliação da conformidade descrito no anexo II, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 6.º, no n.º 2 do artigo 7.º e no n.º 5 do artigo 9.º»

11. Segundo o artigo 9.º, n.º 1, da directiva:

«Caso um Estado-Membro verifique que um aparelho sujeito à presente directiva não satisfaz os requisitos desta, tomará todas as medidas adequadas para, no seu território, retirar o aparelho do mercado ou de serviço, proibir a sua colocação no mercado ou em serviço, ou restringir a sua livre circulação.»

12. Nos termos do artigo 12.º da Directiva 1999/5, os aparelhos que obedeçam a todos os requisitos essenciais pertinentes ostentarão a marcação CE de conformidade prevista no anexo VII.

13. O artigo 19.º, n.º 1, estabelece que:

«Os Estados-Membros adoptarão e publicarão até 7 de Abril de 2000 as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva. Do facto informarão imediatamente a Comissão. Os Estados-Membros aplicarão essas disposições a partir de 8 de Abril de 2000.»

2) Decisão n.º 3052/95

14. O artigo 1.º da decisão determina que:

«Sempre que um Estado-Membro impedir a livre circulação ou a colocação no

mercado de um determinado modelo ou de um determinado tipo de produto legalmente fabricado, comercializado ou colocado em livre prática noutro Estado-Membro, esse Estado-Membro deve notificar a medida à Comissão, caso a medida tenha por efeito directo ou indirecto:

— uma proibição geral,

— uma recusa de autorização de colocação no mercado,

— a alteração do modelo ou tipo do produto em causa, tendo em vista a sua colocação ou manutenção no mercado, ou

— a retirada do mercado.»

15. O artigo 3.° da decisão prevê que:

«1. A obrigação de notificação referida no artigo 1.° é aplicável às medidas tomadas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros habilitadas a adoptar esses actos, com excepção das decisões judiciais.

Sempre que um determinado modelo ou um determinado tipo de produto for objecto de várias medidas adoptadas em termos materiais e processuais idênticos, só a primeira dessas medidas está sujeita à obrigação de notificação.

2. O artigo 1.° não é aplicável a:

— medidas tomadas exclusivamente em aplicação de disposições comunitárias de harmonização,

— medidas notificadas à Comissão por força de disposições específicas,

— medidas que tenham sido notificadas à Comissão na fase de projecto por força de disposições comunitárias específicas,

— medidas que, como as medidas cautelares ou de instrução, tenham por único objectivo permitir o estabelecimento da medida principal referida no artigo 1.°,

— medidas relativas exclusivamente à protecção da moral pública ou da ordem pública,

— medidas relativas a bens em segunda mão que o tempo ou o uso tenham tornado impróprios para colocação ou manutenção no mercado.

3. A interposição de recurso judicial contra a medida principal referida no n.º 1 em caso algum suspende a aplicação do artigo 1.º»

B — *Direito nacional*

16. As disposições essenciais do direito italiano constam do Codice postale, aprovado pelo Decreto Presidencial n.º 156, de 29 de Março de 1973 (a seguir «Codice postale»)[4], da Lei n.º 689, de 24 de Junho de 1981, relativa às sanções aplicáveis às contravenções, consequências acessórias e respectivos procedimentos de recurso (a seguir «Lei n.º 689/81»)[5].

1) Codice postale

17. O artigo 398.º dispõe:

«1. É proibido construir ou importar para o território nacional, para fins comerciais, usar ou explorar, seja a que título for, aparelhos ou aparelhagens eléctricos, radioeléctricos ou linhas de transmissão de energia eléctrica não conformes às normas estabelecidas para a prevenção e a eliminação das interferências nas radiotransmissões e nas recepções de rádio.

2. As referidas normas, que fixam também o método de verificação da conformidade, serão adoptadas por decreto do Ministro dos Correios e das Telecomunicações, conjuntamente com o Ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanato, em conformidade com as directivas das Comunidades Europeias.

4 — Decreto del Presidente della Repubblica D.P.R., Codice postale, GURI suplemento ordinário, n.º 113, de 3 de Maio de 1973.

5 — GURI suplemento ordinário, n.º 329, de 30 de Novembro de 1981.

3. A colocação no mercado e a importação, para fins comerciais, dos produtos indicados no n.º 1 estão sujeitas à emissão de um certificado, à aposição da marcação de conformidade ou à apresentação de uma declaração de conformidade nos moldes a estabelecer pelo decreto referido no n.º 2.

4. Por decreto conjunto do Ministro dos Correios e das Telecomunicações e do Ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanato, serão designados os organismos ou as entidades que emitirão as marcações ou os atestados de conformidade previstos no parágrafo anterior.»

18. As disposições referidas no artigo 398.º, n.º 2, encontram-se no decreto ministerial de 15 de Julho de 1977[6] (alterado pelo decreto ministerial de 8 de Novembro de 1996[7]).

19. O artigo 399.º do Codice postale prevê a aplicação de uma coima a quem infringir as disposições do artigo 398.º

2) Lei n.º 689/81

20. Os artigos 18.º a 23.º da Lei n.º 689/81 estabelecem as regras processuais relativas às fiscalizações, sanções e vias de recurso.

21. O artigo 20.º, n.º 4 da Lei n.º 689/81 dispõe que:

«É sempre determinada a perda a favor do Estado das coisas cujo fabrico, utilização, porte, detenção ou alienação constitua infracção administrativa, mesmo que não seja proferido despacho-injunção de pagamento.»

22. Relativamente a estas disposições, o Giudice di pace chama a atenção para a interpretação feita pela jurisprudência da Corte di cassazione. Segundo a mesma, o procedimento de oposição, quanto às infracções administrativas, é circunscrito à verificação da legalidade da sanção. Este procedimento não admite a intervenção de terceiros ou do garante. Sendo o procedimento de oposição limitado à verificação da legalidade da sanção aplicada ao autor do ilícito administrativo, daí resulta que, no caso de vendas sucessivas, o primeiro vendedor não pode alegar directamente perante a administração pública a conformidade legal do produto apreendido ao adquirente.

23. A República Italiana não transpôs atempadamente a Directiva 1999/5. No entanto, em Maio de 2000, o Ministério das Comunicações publicou uma circular

6 — GURI n.º 226, de 20 de Agosto de 1977.
7 — GURI n.º 274, de 22 de Novembro de 1996.

de acordo com a qual os serviços têm de respeitar as disposições da Directiva 1999/5, relativamente à colocação de equipamentos no mercado ou em funcionamento.

III — Matéria de facto e processo principal

24. Dos autos resulta que a recorrente Safalero Srl (a seguir «Safalero») é uma empresa produtora de aeromodelos em escala reduzida, movidos por motor de explosão ou eléctrico e controlados à distância por radiocomando. Produz os modelos, mas não os radiocomandos, que são acessórios necessários para a utilização dos mesmos modelos. Os aparelhos de comando não são produzidos em Itália, mas sim importados de outros Estados-Membros da União Europeia e depois distribuídos pela Safalero, que vende *kits* completos dos modelos, com motor e radiocomando, a numerosas lojas de venda ao público, tanto no território nacional como no estrangeiro.

25. Em 8 de Fevereiro de 2000, agentes da Polizia postale deslocaram-se à sede da empresa Vitale, em Génova, onde apreenderam sete radiocomandos que a Vitale tinha comprado à Safalero e que esta tinha anteriormente importado de outros Estados-Membros, com o fundamento de que os radiocomandos não apresentavam as marcações de conformidade previstas no artigo 398.° do Codice postale. A Vitale deduziu oposição junto do Prefetto de Genova. No entanto, este aplicou à Vitale, em 26 de Abril de 2000, uma multa no valor de 30 000 ITL e ordenou a apreensão e destruição da mercadoria. A Vitale não se opôs a essas medidas.

26. A Polizia postale, por autos de 17 de Fevereiro de 2000, imputou à Safalero a violação dos artigos 398.° e 399.° do Codice postale e aplicou-lhe uma multa no valor de 100 000 ITL, respectivamente, por cada uma das infracções detectadas.

27. Em 18 de Abril de 2000, a Safalero impugnou estas autuações junto do Prefetto di Genova e pediu o levantamento da apreensão. Em 21 de Abril de 2000, o Prefetto indeferiu a impugnação e o requerimento, e aplicou-lhe uma multa de 300 000 ITL. Em 22 de Junho de 2000, a Safalero interpôs recurso para o Giudice di pace di Genova e alegou que a decisão de apreensão constitui um proibição geral, na acepção da Decisão n.° 3052/95, que deveria ter sido notificada à Comissão. Além disso, a decisão de apreensão viola o princípio da proporcionalidade reconhecido pelo direito comunitário.

28. Segundo o despacho de reenvio, os aparelhos mostram ter a conformidade necessária, o que também foi reconhecido pelo Prefetto di Genova.

IV — Questões prejudiciais

29. O Giudice di pace di Genova, por despacho de 4 de Janeiro de 2001, no processo Safalero Srl contra Prefetto di Genova, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Janeiro de 2001, submeteu as seguintes questões ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para decisão prejudicial:

«1) São as normas processuais e sancionatórias, relativas a infracções de natureza administrativa, instituídas pela Lei n.° 689, de 24 de Novembro de 1981, compatíveis com princípios da proporcionalidade, da eficácia e da adequada protecção jurisdicional dos direitos subjectivos reconhecidos pelo ordenamento comunitário, enunciados no Tratado e/ou elaborados e definidos nos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça, no caso de:

— não poder ser interposto pelo infractor recurso de uma medida de apreensão determinada pela administração pública até ao momento em que a mesma administração, que não é obrigada ao cumprimento dos prazos processuais, profira um despacho-injunção ou declare a perda a favor do Estado;

— não ser permitido ao particular a quem diz directa e individualmente respeito uma medida adoptada pela administração pública interpor recurso no caso de essa medida ter sido dirigida a outras pessoa;

— não ser permitido ao particular a quem diz directa e individualmente respeito uma medida adoptada pela administração pública em relação a outras pessoas participar, mesmo como interveniente, no processo de oposição por estas deduzido;

— ser prevista, sem a possibilidade de apreciação diversa e discricionária por parte do tribunal, a sanção acessória da perda a favor do Estado das mercadorias em casos de infracções de natureza meramente administrativa cuja sanção principal, de natureza económica, consiste no pagamento de uma quantia em dinheiro de reduzido montante;

2) Os artigos 10.° e 249.° do Tratado opõem-se a que os Estados-Membros adoptem disposições incompatíveis com a Directiva 1999/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 1999, relativa aos equipamentos de rádio e equipamentos termi-

nais de telecomunicações e ao reconhecimento mútuo da sua conformidade:

— durante o prazo fixado para a transposição da mesma directiva;

— após o termo, sem resultado, do prazo de transposição?

No caso de resposta afirmativa à questão apresentada, qual é o conceito comunitário de 'medidas susceptíveis de pôr em perigo a realização dos objectivos' da directiva?»

V — Quanto às questões prejudiciais

30. Por carta de 20 de Junho de 2002, o Tribunal de Justiça perguntou ao órgão jurisdicional de reenvio se, tendo em conta o acórdão Radiosistemi, pretendia manter as suas questões prejudiciais [8].

8 — Acórdão de 20 de Junho de 2002 (C-388/00 e C-429/00, Colect., p. I-5845).

31. Por carta de 5 de Agosto de 2002, o órgão jurisdicional de reenvio comunicou ao Tribunal de Justiça a decisão, de 30 de Julho de 2002, de manter a primeira questão prejudicial.

A — *Quanto à admissibilidade das questões prejudiciais*

1) Argumentos das partes

32. O Governo italiano considera que a questão ou questões prejudiciais são inadmissíveis. Isto porque se não referem a nenhuma disposição específica do direito comunitário derivado que o juiz nacional tivesse de interpretar.

33. A questão da legalidade da apreensão diz respeito a um outro processo, nomeadamente ao processo contra a Vitale, e não ao processo que conduziu ao presente pedido de decisão prejudicial. Se o Tribunal de Justiça viesse a decidir que o infractor pode intervir no processo, o tribunal de reenvio não teria qualquer possibilidade de influir na medida de apreensão e o acórdão do Tribunal de Justiça não produziria efeitos sobre nenhum dos processos apensos.

34. O Governo francês defende que apenas a segunda parte da primeira questão prejudicial é admissível, uma vez que as restantes são de natureza hipotética ou apenas dizem respeito à Vitale.

35. A Comissão considera que uma resposta às terceira e quarta partes da primeira questão prejudicial não tem qualquer relevância para a decisão do litígio no processo principal. Em contrapartida, a primeira e a segunda parte da primeira questão prejudicial são admissíveis. No que concerne à primeira parte, a Comissão, na audiência, chamou a atenção para o facto de, após a perda a favor do Estado, poder ainda subsistir um interesse em impugnar a medida de apreensão.

2) Apreciação

36. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a recusa de «uma decisão quanto a uma questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional nacional só é possível quando é manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema é hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas» [9].

37. No caso vertente, está em causa saber se a interpretação do direito comunitário requerida pelo órgão jurisdicional de reenvio tem manifestamente ou não qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio principal [10].

38. A terceira parte da primeira questão prejudicial refere-se ao caso de um particular a quem diga «directa e individualmente» respeito uma medida adoptada pela administração pública em relação a terceiros, mas que não pode participar no processo de oposição por estes intentado, nem sequer como interveniente.

39. Uma vez que no litígio que deu origem ao presente processo a Vitale não deduziu qualquer oposição contra a medida adoptada, não existe nenhum processo no qual a Safalero pudesse intervir como terceiro. Saber se o direito comunitário exigiria essa faculdade é, portanto, uma questão hipotética à qual o Tribunal de Justiça não tem de responder.

40. A quarta parte da primeira questão prejudicial diz respeito aos casos de infracções de natureza meramente administrativa, cuja correspondente sanção principal,

9 — Acórdãos de 22 de Janeiro de 2002, Canal Satélite (C-390/99, Colect., p. I-607, n.° 19), e de 13 de Março de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Colect., p. I-2099, n.° 39).

10 — Foi esse o caso no acórdão de 16 de Junho de 1981, Salonia (126/80, Recueil, p. 1553, n.° 6), e no despacho de 26 de Janeiro de 1990, Falciola (C-286/88, Colect., p. I-191, n.os 8 e segs.).

de natureza económica, é constituída pelo pagamento de uma quantia em dinheiro de reduzido montante, em que está prevista a sanção acessória de perda das mercadorias a favor do Estado, sem a possibilidade de uma apreciação diversa e discricionária por parte do tribunal.

41. Porém, uma vez que o processo principal não tem por objecto a sanção acessória da perda a favor do Estado, também não é admissível uma resposta a essa parte da questão.

42. Em consequência, deve responder-se apenas às duas primeiras partes da primeira questão prejudicial. Estas devem, na realidade, ser compreendidas no sentido de que não se referem à compatibilidade das disposições nacionais com o direito comunitário, mas à respectiva interpretação.

B — *Quanto à primeira (e doravante única) questão prejudicial*

43. No presente processo trata-se de saber se as disposições da Lei n.° 689/81 são compatíveis com o princípio da proporcionalidade, o princípio da eficácia e o princípio da adequada protecção jurisdicional dos direitos subjectivos reconhecidos pelo ordenamento jurídico comunitário.

44. Como alega, com razão, o Governo francês, o conceito de particular directa e individualmente afectado, tal como surge também na questão prejudicial, é passível de induzir em erro e inadequado, uma vez que está em causa um procedimento em curso junto das autoridades de um Estado-Membro.

1) Argumentos das partes

45. A Safalero defende que o importador de radiocomandos também tem interesse em agir contra a apreensão de mercadorias a um retalhista, uma vez que as consequências negativas dessa medida também a afectam. Desse modo, a sua posição no mercado é afectada pela falta de comercialização. Fica igualmente sujeita a ser demandada pelos retalhistas.

46. As disposições que são objecto do processo, tal como foram interpretadas

pela Corte di cassazione, violam o princípio da protecção jurídica eficaz. O artigo 20.°, n.° 4, da Lei n.° 689/81 transformou a perda obrigatória a favor do Estado num princípio geral. A apreensão e sobretudo a perda a favor do Estado de mercadorias que, embora estejam conformes, não têm, no entanto, as respectivas marcações de homologação, constituem medidas de efeito equivalente na acepção do artigo 28.° CE. Não são proporcionadas, tendo em consideração o carácter insignificante da infracção.

47. Em consequência, as disposições processuais da Lei n.° 689/81 são contrárias ao direito comunitário.

48. O Governo italiano parte do princípio de que as regras processuais objecto do litígio são a expressão do amplo poder de apreciação de que dispõem os Estados-Membros no campo das sanções. O direito comunitário não estabelece limitações a este respeito, uma vez que no caso em apreço não se trata de regras processuais nacionais que se destinem a alcançar objectivos definidos por disposições de direito comunitário. Não se trata da salvaguarda do direito de defesa da Safalero, já que o processo prossegue contra um terceiro, nomeadamente a Vitale, cujas infracções são objecto do processo. A responsabilidade criminal, bem como a administrativa, são estritamente pessoais. No caso em apreço, foram praticadas duas infracções diferentes por parte de duas empresas relativamente a uma e mesma mercadoria.

49. Na opinião do Governo francês, o presente caso apresenta algumas diferenças relativamente ao processo Radiosistemi. A protecção jurídica, tal como assegurada pelo direito italiano, respeita as exigências do direito comunitário, uma vez que a Safalero dispunha de diversas vias de recurso para fazer valer as suas pretensões.

50. A Comissão considera que o princípio da efectiva protecção jurídica é, nesse ponto, violado pela Lei n.° 689/81, uma vez que, tendo em vista a primeira parte da questão, não é facultada qualquer protecção jurídica. O facto de um terceiro, que não aquele contra quem a medida de apreensão é dirigida, não poder interpor recurso contencioso representa, em si, uma restrição adicional, na medida em que o conceito de «interessati» é interpretado restritivamente.

51. Em contrapartida, segundo o direito comunitário, deve ser garantido o acesso à protecção jurisdicional a qualquer pessoa a quem a medida cause um prejuízo. A legitimidade activa deve ser verificada pelo órgão jurisdicional nacional em cada caso concreto.

52. Além disso, as disposições da Lei n.º 689/81 são, na opinião da Comissão, contrárias ao princípio da efectiva protecção jurídica, na medida em que a pessoa directamente afectada por uma apreensão não pode interpor recurso contencioso quando essa medida tenha sido adoptada em relação a outra pessoa e a legislação nacional impossibilita a intervenção de outras pessoas além do destinatário directo da medida. Em contrapartida, o princípio da proporcionalidade não é aqui aplicável.

2) Apreciação

53. Não há que examinar se o regime de proibição, cuja violação as autoridades italianas punem com a aplicação de sanções, é compatível com o direito comunitário. O Tribunal de Justiça já respondeu negativamente a esta questão no acórdão Radiosistemi. Uma disposição de direito nacional que estabeleça uma proibição deste tipo é contrária ao direito comunitário [11].

54. Também já foi esclarecida a questão de saber se as sanções que foram aplicadas por força de uma violação de disposições nacionais contrárias ao direito comunitário são com este compatíveis. Neste sentido, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, confirmada no acórdão Radiosistemi, a «sanção, penal ou outra, de uma medida de restrição nacional que foi reconhecida contrária ao direito comunitário é também incompatível com o direito comunitário tal como a própria restrição» [12].

55. «Por esta razão, um regime de sanções que se destine a assegurar a execução de uma regulamentação nacional não conforme com as disposições do direito comunitário deve ser julgada contrária ao direito comunitário, sem que seja necessário apreciar a sua conformidade com os princípios da não discriminação ou da proporcionalidade» [13].

56. Além disso, é de reter que o elemento de conexão material de direito comunitário necessário para a aplicação das normas comunitárias de protecção jurisdicional está presente no caso que deu origem ao processo. Assim, é pacífico — pelo menos, à luz do acórdão Radiosistemi — que à Safalero assistem direitos decorrentes do direito comunitário. Pode, por isso, basear-se nas disposições directamente aplicáveis da Directiva 1999/5 e — antes do

11 — Acórdão nos processos C-388/00 e C-429/00 (já referido na nota 8).

12 — Acórdão nos processos C-388/00 e C-429/00 (já referido na nota 8), n.º 78; v., também, acórdãos de 28 de Março de 1979, Rivoira e o. (179/78, Recueil. p. 1147, n.º 14), e de 16 de Dezembro de 1981, Tymen (269/80, Recueil, p. 3079, n.ºs 16 e 17).

13 — Acórdão nos processos C-388/00 e C-429/00 (já referido na nota 8), n.º 79.

decurso do prazo para a transposição da directiva e, posteriormente ao mesmo, para o sector não harmonizado — na livre circulação de mercadorias.

57. As duas partes da questão que podem ser aqui analisadas dizem respeito a hipóteses diferentes, nas quais, segundo o direito italiano aplicável, não existe qualquer possibilidade de interposição de recurso, nomeadamente de um despacho-injunção de pagamento ou de perda a favor do Estado (primeira parte), nem quando a medida é dirigida contra um terceiro (segunda parte).

a) Primeira parte da questão

58. A resposta à primeira parte da questão encontra-se, em princípio, no princípio da efectiva protecção jurídica, nomeadamente na exigência de controlo jurisdicional que decorre das tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros e que teve a sua consagração nos artigos 6.° e 13.° da Convenção Europeia dos Direitos do Homem [14].

59. Além disso, deve recordar-se a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça segunda a qual: «na ausência de regulamentação comunitária na matéria, compete à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e regular as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos que para os cidadãos resultam do efeito directo do direito comunitário, desde que essas modalidades não sejam menos favoráveis do que as das acções análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e não tornem praticamente impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da eficácia)» [15].

60. No que respeita, em particular, à legitimidade activa, o Tribunal de Justiça declarou que, «[e]mbora seja, em princípio, da competência do direito nacional determinar a qualidade e interesse em agir judicialmente, o direito comunitário exige, contudo, que a legislação nacional não afecte o direito de efectiva protecção jurisdicional» [16].

14 — Acórdãos de 6 de Dezembro de 2001, Kühne e o. (C-269/99, Colect., p. I-9517, n.° 57), de 11 de Janeiro de 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Colect., p. I-207, n.° 46) e Siples (C-226/99, Colect., p. I-277, n.° 17), bem como de 27 de Novembro de 2001, Comissão/Áustria (C-424/99, Colect., p. I-9285, n.° 45).

15 — Acórdãos de 20 de Setembro de 2001, Courage (C-453/99, Colect., p. I-6297, n.° 29), e de 10 de Julho de 1997, Palmisani (C-261/95, Colect., p. I-4025, n.° 27). V., ainda, acórdãos de 15 de Setembro de 1998, Ansaldo Energia (C-279/96 a C-281/96, Colect., p. I-5025, n.os 16 e 27), e de 1 de Dezembro de 1998, Levez (C-326/96, Colect., p. I-7835, n.° 18).

16 — Acórdão de 11 de Julho de 1991, Verholen e o. (C-87/90, C-88/90 e C-89/90, Colect., p. I-3757, n.° 24); acórdãos de 15 de Maio de 1986, Johnston (222/84, Colect., p. 1651), e de 15 de Outubro de 1987, Heylens (222/86, Colect., p. 4097).

61. As disposições de direito italiano aplicáveis no processo principal, nomeadamente o artigo 22.º da Lei n.º 689/81, apresentam, contudo, a particularidade de não preverem nenhuma protecção jurisdicional adequada para a pessoa afectada pela medida. Assim, falta, em particular, um prazo dentro do qual a autoridade competente deva notificar o despacho-injunção de pagamento). Acresce que deve ser assegurado que o interessado disponha de uma via de recurso também contra a medida de apreensão e não apenas contra a medida de perda a favor do Estado.

b) Segunda parte da questão

62. É desde logo de sublinhar que a circunstância de terem existido no processo principal dois procedimentos de contra-ordenação autónomos, nomeadamente, por um lado, contra a Safalero e, por outro, contra a Vitale, não é em si um argumento contra a possibilidade de protecção jurisdicional da Safalero no processo contra a Vitale. A segunda parte da questão tem, pois, precisamente por objecto essa situação.

63. Além disso, deve examinar-se se em primeiro lugar quais as pessoas que podem, em tais casos, beneficiar das possibilidades de protecção jurisdicional proporcionadas pelo direito comunitário. Assim, deve esclarecer-se a amplitude do círculo de pessoas às quais, segundo o direito comunitário, deve ser reconhecida legitimidade activa nos procedimentos administrativos. Trata-se da questão referente ao reconhecimento da protecção jurisdicional apenas ao destinatário directo de uma sanção ou, pelo contrário, também a determinadas outras pessoas.

64. A noção «terceiro» empregue neste contexto é inadequada, na medida em que é demasiado ampla e pouco precisa. De facto, a mesma abrange todos aqueles que não são destinatários directos da sanção, sem fazer uma distinção mais aprofundada entre as diferentes hipóteses. Desta forma, eventuais particularidades que caracterizem a situação do terceiro continuam a não ser tomadas em consideração.

65. O direito processual italiano em questão — em todo o caso, tal como aparentemente é aplicado na prática — não faz uma distinção mais precisa, designadamente não permitindo analisar a situação exacta do terceiro. As autoridades italianas não podem averiguar se o terceiro dispõe, eventualmente, de uma posição jurídica protegida pelo direito comunitário. Pelo contrário, o direito italiano aplicável parte do princípio de que, em geral, um terceiro não é digno de protecção segundo o direito comunitário.

66. Na realidade, o direito comunitário não exige que qualquer terceiro deva dispor de protecção jurídica num processo contra outro sujeito de direito. No entanto, quando o direito nacional não prevê, em geral, nenhuma possibilidade de protecção jurídica para a pessoa que não aquela contra a qual corre o procedimento, contraria o princípio da efectiva protecção jurídica. Com efeito, em determinados casos, o direito comunitário também exige a protecção dos direitos daquele terceiro.

67. Em consequência, deve a seguir examinar-se se num caso como o do processo principal estão preenchidas as condições para que sejam também reconhecidas determinadas possibilidades de protecção jurisdicional a um terceiro, ou seja, a outra pessoa que não aquela contra a qual corre um procedimento.

68. Neste contexto, a Safalero com razão aponta em primeiro lugar os efeitos económicos das medidas adoptadas pelas autoridades. Efectivamente, a posição no respectivo mercado de uma empresa cujas mercadorias são apreendidas é afectada por esse facto. É assim que as apreensões — e por maioria de razão a destruição da mercadoria — têm um efeito dissuasor para os compradores, ou seja, os retalhistas. A empresa já só pode escoar a sua mercadoria numa medida diminuta ou nem sequer a escoar. Acresce ainda o risco de ser demandada civilmente pelos retalhistas que já adquiriram aquelas mercadorias.

69. Em segundo lugar, de certo modo, a Safalero também não é, porém, um terceiro do ponto de vista jurídico. Assim, existe uma relação contratual entre a Safalero e a Vitale e também com outros retalhistas. Devido a esta relação, a Safalero tem uma relação estreita com o destinatário directo da sanção.

70. Não reconhecer quaisquer possibilidades de protecção jurídica a uma pessoa daquela forma afectada, ou seja, no processo principal, à Safalero, impossibilita praticamente a esta o exercício dos direitos que para a mesma decorrem da livre circulação de mercadorias ou da Directiva 1999/5. Com efeito, segundo as disposições legais italianas em vigor, a pessoa afectada está dependente da boa vontade do destinatário directo, ou seja, do facto de este interpor ou não recurso.

VI — Conclusão

71. Tendo em conta as considerações precedentes, propomos ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais:

«O princípio da protecção jurisdicional efectiva deve ser interpretado no sentido de que, numa situação como a do processo principal, é contrário a legislações nacionais segundo as quais:

— não pode ser interposto pelo infractor recurso de uma medida de apreensão determinada pela administração pública até ao momento em que a mesma administração, que não é obrigada ao cumprimento dos prazos processuais, profira um despacho-injunção ou declare os bens perdidos a favor do Estado;

— não é permitido ao particular afectado por uma medida adoptada pela administração pública, embora lhe assistam direitos decorrentes do direito comunitário, interpor recurso quando essa medida tenha sido dirigido a outra pessoa.»