CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 18 de Novembro de 1999 *

1. Através da presente acção, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal que declare que, ao subordinar, por força dos artigos 1.° e 6.° da Lei n.° 82, de 25 de Janeiro de 1994 [1] (a seguir «Lei n.° 82»), a prestação de serviços de limpeza, de desinfecção, de desinfestação, de desratização e de saneamento (a seguir os serviços de «limpeza»), por operadores estabelecidos noutros Estados-Membros que não a Itália, à matrícula nos registos referidos no artigo 1.° da referida lei, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.° CE).

I — As disposições nacionais em litígio

2. A Lei n.° 82 tem por objecto reger o exercício das actividades de limpeza.

3. O artigo 1.°, n.° 1, dessa lei determina o seguinte:

«*Matrícula das empresas de limpeza no registo comercial ou no registo provincial das empresas artesanais*

1. As empresas que exercem actividades de limpeza, de desinfecção, de desinfestação, de desratização ou de saneamento, a seguir denominadas 'empresas de limpeza', são matriculadas no registo comercial previsto no texto codificado aprovado pelo Decreto real n.° 2011, de 20 de Setembro de 1934, com alterações posteriores, ou no registo provincial das empresas artesanais previsto no artigo 5.° da Lei n.° 443, de 8 de Agosto de 1985, quando preencherem as condições previstas na presente lei.»

* Língua original: francês.

1 — *GURI* n.° 27, de 3 de Fevereiro de 1994, p. 4.

4. O desrespeito desta disposição gera as penalidades enunciadas no artigo 6.° da Lei n.° 82, que dispõe:

«*Penalidades*

1. ...

2. Se uma empresa de limpeza exercer as actividades referidas na presente lei sem estar matriculada no registo comercial ou no registo provincial das empresas artesanais ou se exercer essas actividades apesar de a matrícula ter sido cancelada ou suspensa, o proprietário da empresa individual, o mandatário encarregado de gerir a empresa, um dos seus ramos ou estabelecimentos, todos os sócios no caso de uma sociedade em nome colectivo, os sócios comanditados no caso de uma sociedade em comandita simples ou por acções, ou os administradores em todos os outros tipos de sociedade, incluindo as cooperativas, são punidos com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa de duzentas mil a um milhão de liras.

3. Se uma empresa de limpeza confiar o exercício das actividades referidas na presente lei a empresas que se encontrem em situação que possa acarretar as penas previstas no n.° 2, o proprietário da empresa individual, o mandatário encarregado de gerir a empresa, um dos seus ramos ou estabelecimentos, todos os sócios no caso de uma sociedade em nome colectivo, os sócios comanditados no caso de uma sociedade em comandita simples ou por acções, ou os administradores em todos os outros tipos de sociedade, incluindo as cooperativas, são punidos com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa de duzentas mil a um milhão de liras.

4. Quem celebrar contratos relativos ao exercício das actividades referidas na presente lei com empresas de limpeza que não estejam matriculadas no registo comercial ou no registo provincial das empresas artesanais ou cuja matrícula tenha sido cancelada ou suspensa, ou quem, de qualquer modo, recorra aos serviços, a título oneroso, de tais empresas, é passível de uma coima no montante de um milhão a dois milhões de liras. No caso de tais contratos serem celebrados por empresas ou entidades públicas, estas são passíveis de uma coima no montante de dez milhões a cinquenta milhões de liras.

5. São nulos os contratos celebrados com empresas de limpeza que não estejam matriculadas no registo comercial ou no registo provincial das empresas artesanais ou cuja matrícula tenha sido cancelada ou suspensa.»

II — O processo pré-contencioso e o processo judicial decorrido no Tribunal de Justiça

5. Por carta de 3 de Abril de 1995, a Comissão comunicou ao Governo italiano as razões pelas quais considerava que os artigos 1.° e 6.° da Lei n.° 82 eram contrários ao artigo 59.° do Tratado e convidou-o a transmitir as suas observações no prazo de dois meses a contar da recepção dessa carta.

6. Não tendo recebido qualquer resposta, a Comissão deu início ao processo pré-contencioso previsto no artigo 169.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 226.°, primeiro parágrafo, CE) e endereçou, em 12 de Março de 1996, ao Governo italiano, um parecer fundamentado, convidando-o a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a tal parecer no prazo de dois meses a contar da sua recepção.

7. Não tendo o Governo italiano dado qualquer seguimento a este parecer, a Comissão intentou a presente acção em 2 de Outubro de 1998.

8. Na sua petição, a Comissão argumenta que a obrigação de matrícula no registo das empresas e as graves penalidades previstas em caso de desrespeito desta obrigação infringem manifestamente o artigo 59.° do Tratado. Com efeito, ao impor penalidades, como penas de prisão e multas, que podem atingir 50 milhões de ITL em caso de desrespeito do artigo 1.°, o artigo 6.° da Lei n.° 82 faz da matrícula no registo das empresas uma condição essencial para o exercício de actividades de limpeza no território italiano. Na medida em que esta obrigação se aplica ainda a operadores estabelecidos noutros Estados-Membros que não a Itália, ela impede a livre prestação de serviços ou, pelo menos, entrava-a.

9. A Comissão acrescenta que a Lei n.° 82 opera, além disso, uma discriminação dissimulada em detrimento dos operadores estabelecidos nos outros Estados-Membros. Com efeito, esta condição relativa à matrícula conduz, na prática, a dissuadir os operadores económicos estabelecidos noutros Estados-Membros de exercerem, em Itália, as actividades de limpeza em causa. Segundo a Comissão, não é nada provável que um operador económico doutro Estado-Membro possa suportar as obrigações administrativas necessárias à matrícula nos registos das empresas quando pretenda fornecer serviços sob uma forma mais ou menos ocasional e pontual e, de qualquer maneira, de modo temporário e não regular.

10. A Comissão realça ainda que a matrícula no registo das empresas implica o pagamento de uma «taxa», chamada «taxa anual», que se rege pelo artigo 18.° da Lei

n.º 580, de 29 de Dezembro de 1993, que cria o registo das empresas [2].

11. A Comissão observa finalmente que as exigências impostas pelo Tribunal de Justiça no que respeita às justificações das restrições à livre prestação de serviços não foram cumpridas. O Tribunal admite que tais restrições possam ser justificadas por «razões imperiosas de interesse geral»; no entanto, só aceita esta justificação quando «tal interesse não esteja salvaguardado por normas a que o prestador esteja sujeito no Estado-Membro onde estiver estabelecido» [3]. Ora, tendo-se o Governo italiano abstido de responder tanto à carta de notificação como ao parecer fundamentado, esta verificação mostra-se impossível.

12. Mesmo supondo que a obrigação referida no artigo 1.º da Lei n.º 82 tenha sido concebida como um instrumento de controlo preventivo da fiabilidade, nomeadamente de um ponto de vista penal, dos responsáveis das empresas de limpeza, a Comissão observa que esta justificação não cumpre as exigências impostas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, porque são exigidas condições de honorabilidade equivalentes às previstas na Lei n.º 82 para o exercício dessas actividades nos outros Estados-Membros. De acordo com o acórdão Säger, já referido [4], uma tal exigência não pode ser considerada «objectivamente necessária a fim de garantir o cumprimento das regras profissionais e garantir a protecção do destinatário dos serviços» de limpeza. Noutros termos, a lei italiana acarreta uma cumulação inútil, e portanto inadmissível, das garantias de moralidade profissional exigidas pelo Estado-Membro em que a prestação de serviços tem lugar (a Itália) e pelo Estado em que o prestador de serviços tem a sua sede [5].

13. Em conclusão, a Comissão considera que a Lei n.º 82 viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que as medidas adoptadas para atingir o objectivo consistente em garantir a protecção do destinatário dos serviços de limpeza são inadequadas. Observa que podiam ter sido adoptadas medidas de controlo menos impositivas e igualmente eficazes, como, por exemplo, a apresentação, pela empresa de limpeza estabelecida noutro Estado-Membro, de certificados relativos à matrícula nos registos correspondentes ao registo italiano das empresas.

14. Na sua contestação, o Governo italiano argumenta que estão em preparação textos que deverão ser inseridos num regulamento em curso de adopção. Este regulamento tem por finalidade simplificar os processos relativos à matrícula, suas alterações e seu cancelamento, das empresas e das sociedades comerciais. Estes textos deverão precisar que as empresas de limpeza estabelecidas noutros Estados-Membros são dispensadas da obrigação de estarem matriculadas no registo das empresas e ainda dispensadas de comprovar as condições

2 — Suplemento ordinário n.º 6 do *GURI* n.º 7, de 11 de Janeiro de 1994.

3 — Acórdão de 25 de Julho de 1991, Säger (C-76/90, Colect., p. I-4221, n.º 15).

4 — *Ibidem*, n.º 15.

5 — V., nomeadamente, o acórdão de 17 de Dezembro de 1981, Webb (279/80, Recueil, p. 3305, n.º 20).

exigidas pela Lei n.° 82 para o exercício das actividades de limpeza, desde que não criem sucursais ou agências locais no território nacional. O Governo italiano precisa no entanto que, na prática, as empresas estabelecidas nos outros Estados-Membros podem exercer as actividades em causa sem terem de comprovar o cumprimento destas formalidades. Por estas razões, o Governo italiano espera que a lide se torne brevemente inútil e que a Comissão desista da presente acção.

15. Na sua réplica, a Comissão sublinha que o facto de as formalidades exigidas pela Lei n.° 82 não serem, na prática, exigidas às empresas de limpeza estabelecidas noutros Estados-Membros não é susceptível de obstar à acção por incumprimento intentada contra o Governo italiano. Pede, em consequência, que o Tribunal de Justiça declare verificada a existência de uma infracção ao artigo 59.° do Tratado e declare que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta disposição do Tratado, sendo assim condenada nas despesas.

16. Na tréplica, o Governo italiano confirma que está a ultimar as disposições nacionais que serão inseridas no regulamento referido na sua contestação e que informará a Comissão e o Tribunal de Justiça logo que esse texto esteja definitivamente adoptado.

III — Tomada de posição sobre o incumprimento

17. O artigo 59.°, primeiro parágrafo, do Tratado impõe aos Estados-Membros a obrigação de suprimirem progressivamente, durante o período de transição, todas as restrições à livre prestação de serviços na Comunidade em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado da Comunidade que não seja o do destinatário da prestação.

18. A obrigação de eliminar tais restrições é interpretada pelo Tribunal de Justiça no sentido de proibir todas as discriminações exercidas contra o fornecedor de serviços em razão da sua nacionalidade ou da circunstância de ele estar estabelecido num Estado-Membro que não seja aquele em que a prestação deve ser fornecida [6]. Segundo o Tribunal de Justiça, o princípio da igualdade de tratamento, de que o artigo 59.° é uma simples expressão particular, proíbe não apenas as discriminações ostensivas em razão da nacionalidade mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação dos outros critérios de distinção, conduzam de facto ao mesmo resultado [7].

19. O Tribunal de Justiça declarou ainda que, na ausência de harmonização das regras aplicáveis aos serviços ou de um

6 — V., nomeadamente, os acórdãos de 3 de Dezembro de 1974, Van Binsbergen (33/74, Colect., p. 543, n.° 25); de 18 de Janeiro de 1979, Van Wesemael e o. (110/78 e 111/78, Colect., p. 27, n.° 27); Webb, já referido, n.° 14; e de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-114/97, Colect., p. I-6717, n.° 48).

7 — Acórdãos de 5 de Dezembro de 1989, Comissão/Itália (C-3/88, Colect., p. 4035, n.° 8), e de 3 de Junho de 1992, Comissão/Itália (C-360/89, Colect., p. I-3401, n.° 11).

regime de equivalência, entraves à liberdade prevista no artigo 59.° do Tratado podem resultar de regulamentações nacionais que subordinam o *exercício de actividades de serviços* ao respeito ou ao cumprimento de determinadas formalidades legais, *mesmo que elas sejam indistintamente aplicáveis aos prestadores de serviços* estabelecidos no território em que a prestação é fornecida ou num Estado-Membro diferente daquele em que ela deve ser fornecida, *desde que* elas sejam susceptíveis de proibir ou de criar entraves às actividades do fornecedor de serviços estabelecido noutro Estado-Membro, no qual presta legalmente serviços análogos [8].

20. O Tribunal de Justiça precisou, além disso, que a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações que se justifiquem pelo interesse geral e se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado destinatário, na medida em que esse interesse não seja salvaguardado pelas regras a que o prestador de serviços está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido.

21. Finalmente, estas limitações devem ser objectivamente necessárias para garantir a realização do seu objectivo e, em todo o caso, não podem ir além do que é estritamente necessário para atingir tal objectivo [9].

22. Deste modo, o Tribunal de Justiça declarou que, embora o artigo 59.° e o artigo 60.° do Tratado CE (actual artigo 50.° CE) tenham por finalidade principal permitir ao prestador de serviços exercer a sua actividade no Estado-Membro destinatário sem discriminação relativamente aos nacionais desse Estado, nem por isso implicam que qualquer legislação nacional que seja aplicável aos nacionais desse Estado e que vise normalmente uma actividade permanente das pessoas nele estabelecidas possa ser aplicada integralmente, da mesma forma, a actividades de carácter temporário exercidas por pessoas estabelecidas noutros Estados-Membros [10].

23. Do mesmo modo, o Tribunal já declarou, por um lado, que as condições que o Estado-Membro destinatário impõe não podem cumular-se com as condições legais equivalentes já preenchidas no Estado do estabelecimento e, por outro, que a autoridade de controlo do Estado-Membro destinatário deve tomar em consideração os

8 — V., nomeadamente, os acórdãos de 25 de Julho de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda e o. (C-288/89, Colect., p. I-4007, n.° 12); Säger, já referido, n.° 12; de 5 de Junho de 1997, SETTG (C-398/95, Colect., p. I-3091, n.° 16); e de 9 de Julho de 1997, De Agostini e TV-Shop (C-34/95 a C-36/95, Colect., p. I-3843, n.° 51).

9 — Acórdãos de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha (205/84, Colect., p. 3755, n.° 27); de 26 de Fevereiro de 1991, Comissão/Itália (C-180/89, Colect., p. I-709, n.os 17 e 18); e de 20 de Maio de 1992, Ramrath (C-106/91, Colect., p. I-3351, n.os 29 a 31).

10 — Acórdãos Webb, já referido, n.° 16, e de 10 de Julho de 1991, Comissão/França (C-294/89, Colect., p. I-3591, n.° 26).

controlos e verificações já efectuados no Estado-Membro de estabelecimento [11].

24. Além disso, no acórdão de 30 de Abril de 1998, Bellone [12], o Tribunal tinha de verificar se as disposições de uma directiva comunitária relativa à coordenação do direito dos Estados-Membros sobre os agentes comerciais se opunham às prescrições de uma lei italiana que subordinavam os direitos desses agentes à obrigação de se inscreverem no registo previsto para esse efeito. A este respeito, o Tribunal declarou que, «embora pareça que a prática italiana não aplica a condição da inscrição no registo aos agentes estrangeiros, nem por isso deixa de ser verdade que as disposições nacionais em causa no processo principal, que estão formuladas em termos gerais, englobam igualmente os contratos de agência entre partes estabelecidas em Estados-Membros diferentes. São, assim, susceptíveis de afectar significativamente o estabelecimento e a operacionalidade de contratos de agência entre partes em Estados-Membros diferentes e são, portanto, também sob este aspecto, contrárias aos fins prosseguidos pela directiva».

25. Parece-nos que, por analogia, a mesma solução deverá ser dada ao presente litígio.

26. Com efeito, é patente e não é contestado pelo Governo italiano que, pela generalidade dos seus termos, a Lei n.º 82 se aplica a qualquer prestador de serviços, estabelecido ou não no território italiano, quer este proponha ocasionalmente quer regularmente prestações de serviços em Itália. Além disso, esta legislação não exclui do seu âmbito de aplicação o prestador de serviços estabelecido num Estado-Membro que não a Itália e que já tenha cumprido, de acordo com a legislação interna do Estado de estabelecimento, as formalidades exigidas pela lei italiana. É, pois, forçoso concluir que a Lei n.º 82 não respeita as prescrições do artigo 59.º do Tratado.

27. A circunstância de, na prática, esta lei não ser aplicada relativamente às pessoas ou empresas de serviços de limpeza estabelecidas no território de outros Estados-Membros que não a Itália não é susceptível de pôr em causa estas conclusões. Com efeito, nos termos de uma jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça declarou que: «a incompatibilidade da legislação nacional com as disposições comunitárias, mesmo directamente aplicáveis, não pode ser definitivamente eliminada senão através de normas internas de carácter coercivo com o mesmo valor jurídico que as que devem ser modificadas. Simples práticas administrativas, por natureza modificáveis ao critério da administração e desprovidas de publicidade adequada, não podem ser consideradas como constituindo execução

11 — Acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 47.
12 — C-215/97, Colect., p. I-2191, n.º 17.

válida das obrigações impostas pelo Tratado» [13].

28. Há finalmente que observar que, até hoje, a República Italiana não deu a conhecer, nem à Comissão nem ao Tribunal de Justiça, os textos nacionais destinados a tornar a legislação italiana conforme com as exigências do artigo 59.° do Tratado. De resto, mesmo supondo que se possa verificar tal conformidade, resulta da jurisprudência constante do Tribunal que o incumprimento denunciado fica constituído quando, no prazo fixado por uma directiva [14], ou ainda no termo do prazo fixado pela Comissão ao Estado-Membro em causa para se conformar com o seu parecer fundamentado [15], o Estado em causa ainda não tomou as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para se conformar com as prescrições do direito comunitário.

29. Ora, é manifesto que, no termo do prazo fixado pela Comissão no seu parecer fundamentado, o texto italiano destinado a tal conformação ainda não tinha sido adoptado.

30. Em consequência, consideramos que, por as disposições da lei italiana em litígio não enunciarem de modo explícito que a exigência de matrícula no registo das empresas não se aplica às pessoas ou às empresas de serviços de limpeza estabelecidas noutros Estados-Membros que não a Itália, estas encontram-se num estado de incerteza a propósito da sua situação jurídica e ficam expostas a processos penais injustificados.

31. Resulta do que precede que a Lei n.° 82 e, nomeadamente, os seus artigos 1.° e 6.° violam o disposto no artigo 59.° do Tratado. Propomos, portanto, que o Tribunal de Justiça julgue procedente a acção da Comissão.

32. Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se tal tiver sido pedido. Tendo a República Italiana sido vencida, há que condená-la nas despesas, de acordo com o pedido neste sentido feito pela Comissão.

13 — V., nomeadamente, o acórdão de 13 de Março de 1997, Comissão/França (C-197/96, Colect., p. I-1489, n.° 14).

14 — V., por exemplo, o acórdão de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Itália (C-362/98, Colect., p. I-6299, n.° 7).

15 — Acórdãos de 10 de Setembro de 1996, Comissão/Alemanha (C-61/94, Colect., p. I-3989, n.° 42), e de 9 de Novembro de 1999, Comissão/Itália (C-365/97, Colect., p. I-7773, n.° 32).

Conclusão

33. Com base nas considerações que precedem, propomos que o Tribunal decida que:

«1) Ao subordinar, por força dos artigos 1.° e 6.° da Lei n.° 82, de 25 de Janeiro de 1994, a prestação de serviços de limpeza, de desinfecção, de desinfestação, de desratização e de saneamento, por operadores estabelecidos noutros Estados-Membros que não a Itália, à matrícula nos registos referidos no artigo 1.° da referida lei, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 59.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.° CE).

2) A República Italiana é condenada nas despesas.»