CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 10 de Outubro de 2002 [1]

I — Introdução

1. A presente acção de incumprimento tem por objecto a concessão de tarifas de preços vantajosas fixadas em Itália para o acesso a museus, monumentos, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins públicos classificados monumentos protegidos aos nacionais italianos ou aos residentes no território da autoridade pública que gere o estabelecimento cultural em questão, com mais de 60 ou 65 anos de idade. A Comissão considera que essas tarifas constituem uma violação dos artigos 12.° CE e 49.° CE.

II — Enquadramento jurídico: direito nacional

2. Com o Decreto n.° 507 do Ministério para o Património Cultural e Ambiental, de 11 de Dezembro de 1997 (a seguir «decreto») [2], foi adoptado o «regulamento que institui os bilhetes de entrada em monumentos, museus, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados monumentos nacionais».

3. O artigo 1.° do decreto prevê, designadamente, o seguinte:

«1. O acesso a monumentos, museus, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados monumentos nacionais é permitido mediante o pagamento de um bilhete de entrada cuja validade pode não estar dependente da data de emissão.»

4. O artigo 4.° do decreto estabelece, designadamente, que:

«3. As entradas são gratuitas:

[...]

e) para nacionais italianos menores de dezoito anos ou maiores de sessenta anos de idade. Os visitantes com idade inferior a doze anos devem ser acompanhados;

1 — Língua original: alemão.

2 — Gazzetta ufficialle della Repubblica italiana de 12 de Fevereiro de 1998, p. 13.

[...]»

5. O Decreto n.º 375 do mesmo ministério, de 28 de Setembro de 1999 — «regulamento sobre as alterações do Decreto ministerial n.º 507, de 11 de Dezembro de 1997, que institui os bilhetes de entrada em monumentos, museus, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins classificados monumentos nacionais» [3] — prevê no seu artigo único em relação aos estabelecimentos nacionais, mas não para os regionais ou locais, nomeadamente, que:

«O artigo 4.º do Decreto n.º 507, de 11 de Dezembro de 1997, é alterado do seguinte modo:

a) no n.º 3, alínea a), a primeira frase é alterada nos seguintes termos: 'aos cidadãos da União Europeia menores de dezoito anos ou maiores de sessenta e cinco anos'.

[...]»

3 — Gazzetta ufficialle della Repubblica italiana de 27 de Outubro de 1999.

III — Procedimento pré-contencioso e processo judicial

6. Na sequência de reiteradas denúncias relativas a tarifas de preços vantajosas para pessoas com idade superior a 60 ou a 65 anos, para o Palácio dos Doges, em Veneza, bem como para os museus municipais de Pádua, de Treviso e de Florença, a Comissão deu início às correspondentes investigações e concluiu que as tarifas de preços vantajosas eram concedidas unicamente a nacionais italianos ou a pessoas residentes em Itália. Não tendo recebido qualquer resposta aos seus pedidos repetidos de informações, a Comissão intentou, mediante notificação de incumprimento de 1 de Julho de 1999, uma acção de incumprimento do Tratado. A República Italiana respondeu por carta de 5 de Outubro de 1999. A Comissão considerou a resposta insuficiente, pelo que, em 2 de Fevereiro de 2000, enviou um parecer fundamentado à República Italiana. Em 13 de Novembro de 2000, assim como em 2 de Abril de 2001, a Comissão enviou outras cartas à República Italiana, nas quais solicitava explicações mais pormenorizadas. Não tendo obtido resposta, a Comissão intentou uma acção no Tribunal de Justiça, registada em 8 de Outubro de 2001.

7. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— declarar que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.º CE e 49.º CE, ao manter em vigor tarifas de preços vantajosas discriminatórias para

o acesso a museus, monumentos, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins públicos, classificados em Itália monumentos protegidos, fixadas pelas colectividades locais ou nacionais descentralizadas do Estado italiano, unicamente aos nacionais ou aos residentes no território da autoridade pública que gere o estabelecimento cultural em questão, com idade superior a 60 ou a 65 anos, excluindo assim os turistas nacionais de outros Estados-Membros ou os não residentes no referido território que preenchem os mesmos requisitos objectivos de idade;

— condenar a República Italiana nas despesas.

8. A República Italiana conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne julgar improcedente a acção da Comissão.

IV — Exame dos fundamentos da acção

A — *Alegações das partes*

9. A Comissão considera que a regulamentação relativa às tarifas de preços vantajosas viola os artigos 12.° CE e 49.° CE. Alega que a livre prestação de serviços inclui a liberdade de os turistas se deslocarem a outro país e de aí beneficiarem das mesmas condições de que beneficiam os nacionais. Assim, o Tribunal de Justiça considerou incompatíveis com o Tratado CE as disposições relativas às tarifas de preços discriminatórias dos museus espanhóis [4].

10. As tarifas de preços vantajosas para os nacionais italianos constituíam uma restrição à livre prestação de serviços, de que beneficiam os turistas que visitem locais arqueológicos e estabelecimentos culturais em Itália.

11. As tarifas de preços vantajosas para determinadas categorias de visitantes, no caso em apreço, com mais de 60 ou 65 anos de idade, em função da residência no município onde se encontra o bem ou o estabelecimento cultural constitui uma discriminação indirecta em razão nacionalidade, uma vez que, de facto, prejudica principalmente os turistas comunitários, cuja exclusão do benefício das tarifas de preços constitui o objectivo dissimulado desta medida.

12. Quanto à justificação por razões de interesse geral, a Comissão assinala que estas não têm em conta as considerações de ordem económica. A garantia da coerência do sistema fiscal só é reconhecida pela jurisprudência [5] se existir uma relação directa entre os impostos pagos pelos nacionais italianos e as tarifas de preços

4 — Acórdão de 15 de Março de 1994, Comissão/Espanha (C-45/93, Colect., p. I-911).

5 — Acórdão de 28 de Janeiro de 1992, Bachman (C-204/90, Colect., p. I-249).

vantajosas. Segundo a Comissão, a República Italiana não justificou nem a necessidade nem a proporcionalidade. Nem tão-pouco demonstrou que a aplicação das tarifas de preços vantajosas a todos os cidadãos da União lesa o objectivo da coerência do sistema fiscal. Aliás, só beneficiam das tarifas de preços vantajosas os contribuintes que efectivamente dela se servem. Por último, a Comissão considera contraditório invocar o argumento da coerência do sistema fiscal e, ao mesmo tempo, quanto aos estabelecimentos nacionais, tornar o benefício extensível, através do Decreto n.º 375/99, aos cidadãos da União.

13. Além disso, a Comissão alega que as alterações introduzidas pelo Decreto n.º 375/99 respeitam unicamente aos estabelecimentos nacionais e não aos outros. No entanto, a República Italiana também é responsável por estes estabelecimentos.

14. A Comissão considera que o Despacho ministerial n.º 1560, de 11 de Março de 1998, invocado pela República Italiana como argumento para a conformidade do regime jurídico, não é argumento suficiente, porquanto a concessão da redução é deixada ao critério do gestor do estabelecimento, direito esse de que, na prática, porém, geralmente não é feito uso.

15. A Comissão conclui, assim, que as tarifas de preços vantajosos concedidas pelos museus municipais violam os artigos 12.º CE e 49.º CE.

16. O Governo italiano começa por observar que os bens culturais são propriedade do Estado ou das autarquias locais e que a determinação das condições de acesso, em particular a fixação das tarifas de preços, incumbe aos proprietários.

17. Quanto à acusação de discriminação dos cidadãos comunitários, o Governo italiano alega que a Comissão se baseia no tratamento diferente reservado a pessoas que residem no território da autarquia local, proprietária do bem cultural e o reservado a outras pessoas. Esta apreciação é geral e abstracta, uma vez que, do ponto de vista do poder de fixar as tarifas, o que é importante é se o acesso gratuito é ou não economicamente justificado.

18. Segundo o Governo italiano, é indispensável dispor de meios financeiros para a administração dos bens culturais. Tem de ser tomado em consideração que os nacionais italianos, enquanto contribuintes, participam nas despesas públicas. A fixação de tarifas diferenciadas para o acesso a estabelecimentos culturais, em função das características do respectivo utilizador, exprime uma determinada política social.

19. O Governo italiano indica, além disso, que as acusações da Comissão respeitam a estabelecimentos locais, como, por exemplo, o Palácio dos Doges, em Veneza, que não são da competência do Estado central, como decorre do artigo 47.° do Decreto n.° 416 do Presidente da República, de 24 de Julho de 1977.

20. Quanto às tarifas vantajosas em função da residência, há que distinguir os museus nacionais dos locais, já que os últimos também não são da competência do governo.

21. No que respeita aos estabelecimentos estatais, principalmente os parques e jardins classificados monumentos públicos, a isenção de pagamento de taxa de acesso assenta num acordo-quadro celebrado entre o Ministério para o Património Cultural e Ambiental e o Ministério das Finanças (Decreto interministerial de 6 de Junho de 1992), no qual está igualmente prevista uma compensação financeira. Consequentemente, a concessão de entradas gratuitas tem uma contrapartida.

22. O Governo italiano não compreende, assim, onde é que existe um tratamento discriminatório na acepção do direito comunitário. Consequentemente, considera que a pretensão da Comissão não pode ser acolhida.

B — *Apreciação*

23. De acordo com o pedido da Comissão, há que verificar a conformidade das modalidades da regulamentação italiana sobre tarifas de preços com os artigos 12.° CE e 49.° CE, isto é, com o princípio geral da não discriminação e a livre prestação de serviços. Uma vez que o artigo 49.° CE contém uma proibição específica de não discriminação, as medidas italianas devem ser analisadas, em primeiro lugar, à luz desta disposição.

24. Assim, há que averiguar, em primeiro lugar, se as medidas respeitantes a estabelecimentos das autarquias locais são de imputar ao Estado-Membro, isto é, à República Italiana. A seguir, há que verificar se estas medidas nacionais constituem uma restrição à livre prestação de serviços na acepção do artigo 49.° CE. Se for esse o caso, há que questionar a eventual justificação das medidas.

1. Estabelecimentos descentralizados

25. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça [6], devem ser imputadas aos

6 — Acórdãos de 2 de Dezembro de 1986, Comissão/Bélgica (239/85, Colect., p. 3645), e — relativamente a uma autarquia local em Itália — de 22 de Junho de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Colect., p. 1839). V. acórdãos de 13 de Dezembro de 1991, Comissão/Itália (C-33/90, Colect., p. I-5987, n.° 24), e de 29 de Novembro 2001, De Coster (C-17/00, Colect., p. I-9445, n.° 27).

Estados Membros não só as medidas do Estado central e dos estabelecimentos por ele controlados, como também as medidas de autarquias locais ou regionais, inclusivamente as dos estabelecimentos juridicamente independentes, mas controlados por estas autarquias locais.

26. Aplicada ao caso vertente, esta jurisprudência significa que a República Italiana também é responsável pelas medidas adoptadas pelas autarquias locais ou pelas entidades autónomas que dela dependem.

2. Restrições à livre prestação de serviços

27. Agora há que examinar se as disposições italianas sobre tarifas de preços, impugnadas pela Comissão, restringem a livre prestação de serviços. A este respeito, é conveniente recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça e a doutrina que se lhe seguiu [7], relativamente ao âmbito desta liberdade fundamental no turismo.

28. De acordo com essa jurisprudência, a livre prestação de serviços implica a liberdade de os destinatários «se deslocarem a outro Estado-Membro para aí beneficiarem de um serviço, sem serem afectados por restrições», e que «por outro lado os turistas devem ser considerados destinatários de serviços» [8].

29. Quanto ao significado da livre prestação de serviços para os turistas, o Tribunal de Justiça decidiu que a liberdade de prestação de serviços implica a liberdade para os destinatários destes serviços, incluindo turistas, «de se deslocarem a outro Estado-Membro para deles beneficiarem nas mesmas condições que os nacionais. [...] Este direito diz respeito não só ao acesso às prestações de serviços a que se refere o Tratado mas também a todos os benefícios conexos que têm incidência nas condições de prestação ou de recepção desses serviços» [9].

30. Em relação ao sector dos museus, também aqui em causa, o Tribunal de

7 — V. apenas Rofes i Pujol, Las prestaciones de servicios de los museos de los Estados miembros y la libre circulación de los turistas, *Cuadernos europeos de deusto*, 1995, pp. 173 e segs.; Tichadou, Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2002, pp. 299 e segs.

8 — Acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, Cowan (186/87, Colect., p. 195, n.º 15); v. anterior acórdão de 31 de Janeiro de 1984, Luisi e Carbone (286/82 e 26/83, Recueil, p. 377, n.º 16).

9 — Acórdão Comissão/Espanha, já referido na nota 4, n.º 5.

Justiça declarou que «a visita dos museus [é] um dos motivos determinantes que levam os turistas, na sua qualidade de destinatários de serviços, a decidir deslocar-se a outro Estado-Membro», e que existe «um nexo muito estreito entre a liberdade de circulação que o Tratado lhes assegura e as condições de acesso aos museus» [10].

31. Além disso, o Tribunal de Justiça concluiu que «uma discriminação no acesso aos museus pode ter incidência nas condições em que os serviços são prestados, incluindo os preços respectivos, e influenciar, portanto, a decisão de algumas pessoas quanto a visitar o país» [11].

32. A regulamentação italiana sobre tarifas de preços contém, em certos casos, como em Veneza e em Treviso, elementos de discriminação directa, porque se baseia na nacionalidade, e noutros casos, como em Florença e Pádua, elementos de discriminação indirecta, porque se baseia na residência. É, doravante, jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que o direito comunitário também compreende a discriminação indirecta. Este órgão jurisdicional fundamenta a sua tese afirmando que «uma disposição nacional que opere uma distinção com base no critério da residência corre o risco de funcionar principalmente em detrimento dos nacionais de outros Estados-Membros. Com efeito, os não residentes são, a maioria das vezes, não nacionais» [12].

33. Segundo esta jurisprudência, uma disposição baseada na residência num determinado território de um Estado-Membro não pode ser justificada, alegando que ela também prejudica os nacionais desse Estado [13].

34. O decreto mencionado pelo Governo italiano, relativo às alterações para os estabelecimentos estatais, também não pode ser invocado como argumento a favor da conformidade da regulamentação sobre tarifas de preços com o direito comunitário, na medida em que as alterações também não se aplicam aos estabelecimentos regionais ou locais. Na verdade, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, «a manutenção, na legislação de um Estado-Membro, de um texto incompatível com o Tratado dá lugar a uma situação de facto ambígua, mantendo os sujeitos de direito destinatários em estado de incerteza quanto

10 — *Ibidem*, n.° 6.

11 — *Ibidem*, n.° 7.

12 — Acórdão de 29 de Abril de 1999, Ciola (C-224/97, Colect., p. I-2517, n.° 14); acórdão de 7 de Maio de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Colect., p. I-2521, n.° 29).

13 — Acórdão de 6 de Junho de 2000, Angonese (C-281/98, Colect., p. I-4139, n.os 38 e segs.).

às possibilidades que lhes são conferidas de recorrerem ao direito comunitário» [14].

3. Possível justificação para o tratamento desigual

35. Em primeiro lugar, há que referir que a justificação por razões do denominado interesse geral, isto é, por motivos que não estão expressamente referidos no direito primário como, por exemplo, no artigo 30.° CE, não é válida tratando-se de disposições nacionais discriminatórias, mas unicamente de disposições indistintamente aplicáveis. Este princípio tem de valer também para a livre prestação de serviços, aqui em causa.

36. Mesmo que o Tribunal de Justiça reconhecesse, num contexto como o do presente caso, em princípio, a justificação por razões de interesse geral, improcedem, contudo, as justificações baseadas em razões de ordem económica [15].

37. No que respeita ao argumento invocado pelo Governo italiano da coerência do sistema fiscal, saliente-se que, nesse caso, falta a relação exigida pela jurisprudência entre as vantagens concedidas a determinadas pessoas e a respectiva contribuição para as receitas fiscais [16].

38. Na falta de uma justificação para as tarifas de preços vantajosas discriminatórias, existe violação das obrigações decorrentes dos artigos 12.° CE e 49.° CE.

V — Despesas

39. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

14 — Acórdão de 25 de Outubro de 1979, Comissão/Itália (159/78, Recueil, p. I-3247, n.° 22).

15 — Acórdão de 6 de Junho de 2000, Verkooijen (C-35/98, Colect., p. I-4071, n.° 48).

16 — Acórdãos de 28 de Janeiro de 1992, Bachmann (C-204/90, Colect., p. I-249, n.os 21 e segs.), e Comissão/Bélgica (C-300/90, Colect., p. I-305, n.° 14 e segs.).

VI — Conclusão

40. Com base nas considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que:

1) Ao manter em vigor tarifas de preços vantajosas discriminatórias para o acesso a museus, monumentos, galerias, escavações arqueológicas, parques e jardins públicos, classificados em Itália monumentos protegidos, fixadas pelas colectividades locais ou nacionais descentralizadas do Estado italiano, unicamente aos nacionais ou aos residentes no território da autoridade pública que gere o estabelecimento cultural em questão, com idade superior a 60 ou a 65 anos, excluindo assim os turistas nacionais de outros Estados-Membros ou os não residentes no referido território que preenchem os mesmos requisitos objectivos de idade, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE e 49.° CE.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.