

HOTĂRÂREA CURȚII
din 6 noiembrie 2003*

**Acțiune penală
împotriva
Piergiorgio Gambelli și alții**

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Tribunale di Ascoli Piceno)

„Drept de stabilire – Libera prestare a serviciilor – Colectare într-un stat membru a pariurilor privind evenimentele sportive și transmitere, prin Internet, către un alt stat membru – Interdicție sub sancțiune penală – Legislație a unui stat membru care rezervă anumitor organisme dreptul de a colecta pariuri”

În cauza C-243/01,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 234 CE, de Tribunale di Ascoli Piceno (Italia) pentru obținerea, în acțiunea penală intentată în fața acestei instanțe împotriva

Piergiorgio Gambelli și alții,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE,

CURTEA,

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans și J.N. Cunha Rodriguez, președinți de cameră, domnii D. A. O. Edward (raportor) și R. Schintgen, doamnele F. Macken și N. Colneric și domnul S. von Bahr, judecători,

avocat general: domnul S. Alber,
grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

- pentru domnul Gambelli și alții, de către D. Agnello, avocat,
- pentru domnul Garrisi, de către R. A. Jacchia, A. Terranova și I. Picciano, avocați,
- pentru guvernul italian, de către domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,
- pentru guvernul belgian, de către domnul F. van de Craen, în calitate de agent, asistat de către P. Vlaeminck, avocat,
- pentru guvernul elen, de către domnul M. Apessos și doamna D. Tsagkaraki, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: italiana.

- pentru guvernul spaniol, de către doamna L. Fraguas Gadea, în calitate de agent,
- pentru guvernul luxemburghez, de către domnul N. Mackel, în calitate de agent,
- pentru guvernul portughez, de către domnul L. Fernandes și doamna A. Barros, în calitate de agenți,
- pentru guvernul finlandez, de către doamna E. Bygglin, în calitate de agent,
- pentru guvernul suedez, de către doamna B. Hernqvist, în calitate de agent,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul A. Aresu și doamna M. Patakia, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale domnului Gambelli și alții, reprezentați de către D. Agnello, ale domnului Garrisi, reprezentat de R. A. Jacchia și A. Terranova, ale guvernului italian, reprezentat de domnul A. Cingolo, avvocato dello Stato, ale guvernului belgian, reprezentat de P. Vlaemminck, ale guvernului elen, reprezentat de domnul M. Apessos, ale guvernului spaniol, reprezentat de doamna L. Fraguas Gadea, ale guvernului francez, reprezentat de domnul P. Boussaroque, în calitate de agent, ale guvernului portughez, reprezentat de doamna A Barros, ale guvernului finlandez, reprezentat de doamna E. Bygglin și ale Comisiei, reprezentată de domnul A. Aresu și de doamna M. Patakia, în ședința din 22 octombrie 2002,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 13 martie 2003,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Ordonanța din 30 martie 2001, primită la Curte la 22 iunie 2001, Tribunale di Ascoli Piceno a adresat, în temeiul articolului 234 CE, o întrebare preliminară privind interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE.

2 Această întrebare a fost invocată în cadrul unei acțiuni penale intentate împotriva domnului Gambelli și a altor 137 de inculpați (denumiți în continuare „Gambelli și alții”), cărora li se reproșează faptul că au organizat abuziv pariuri clandestine și că sunt proprietarii unor centre care exercită activități de colectare și de transmitere a datelor în materie de pariuri, o astfel de activitate constituind o infracțiune de fraudă împotriva statului.

Cadrul juridic

Legislația comunitară

3 În temeiul articolului 43 CE:

„În conformitate cu dispozițiile care urmează, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru. Această interdicție vizează și restricțiile pentru înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru.

Libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și, în special, a societăților în înțelesul articolului 48 al doilea paragraf, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire, sub rezerva dispozițiilor capitolului privind capitalurile.”

4 Articolul 48 primul paragraf CE prevede că „[s]ocietățile constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Comunității sunt asimilate [...] persoanelor fizice resortisante ale statelor membre”.

5 Articolul 46 alineatul (1) CE prevede că „[p]revederile prezentului capitol și măsurile adoptate în temeiul acestora nu aduc atingere aplicării actelor cu putere de lege și actelor administrative care prevăd un regim special pentru resortisanții străini din motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică”.

6 Articolul 49 primul paragraf CE enunță că „[î]n conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Comunității cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat al Comunității decât cel al beneficiarului serviciilor”.

Legislația națională

7 În sensul articolului 88 din Regio Decreto n° 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Decretul Regal nr. 773 de aprobare a textului unic al legilor în materie de siguranță publică), din 18 iunie 1931 (GURI nr. 146 din 26 iunie 1931, denumit în continuare „decretul regal”), nu se poate acorda nicio licență pentru colectarea de pariuri, cu excepția pariurilor la curse, regate, jocuri cu mingea sau cu balonul și alte competiții de același gen, atunci când colectarea pariurilor constituie o condiție necesară pentru desfășurarea corespunzătoare a competiției.

8 În temeiul Legge Finanziaria n° 388 (Legea financiară nr. 388) din 23 decembrie 2000 (Supliment ordinar la GURI din 29 decembrie 2000, denumită în continuare „Legea nr. 388”), licența de exploatare a pariurilor este acordată exclusiv celor care sunt concesionari sau care sunt autorizați de către un minister sau de către o altă entitate căreia legea îi rezervă facultatea de a organiza sau de a exploata pariuri. Pariurile se pot referi fie la rezultatul unor evenimente sportive aflate sub controlul Comitato olimpico nazionale italiano (Comitetul olimpic național italian, denumit în continuare „CONI”) sau al filialelor acestuia, fie la rezultatul unor curse de cai organizate prin intermediul Unione nazionale per l’incremento delle razze equine (Uniunea națională pentru ameliorarea raselor de cai, denumită în continuare „UNIRE”).

9 Articolele 4, 4 a și 4 b din Legea nr. 401 din 13 decembrie 1989 de intervenție în sectorul jocurilor și al pariurilor clandestine și de protejare a bunei desfășurări a competițiilor sportive (GURI nr. 294 din 18 decembrie 1989), astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 388/00 (denumită în continuare „Legea nr. 401/89”) care, la articolul 37 alineatul (5), a introdus articolele 4 a și 4 b în Legea nr. 401/89, prevăd:

„Participarea abuzivă la organizarea de jocuri sau de pariuri

Articolul 4

1. Oricine participă abuziv la organizarea de loterii, de pariuri sau de concursuri de pronosticuri rezervate în mod legal statului sau altor organisme concesionare este pasibil de o pedeapsă de la șase luni la trei ani de închisoare. Aceeași pedeapsă poate fi aplicată oricărei persoane care organizează pariuri sau concursuri de pronosticuri cu privire la activități sportive administrate de CONI și de organismele aflate sub autoritatea acestuia sau de UNIRE. Oricine participă abuziv la organizarea publică de pariuri cu privire la alte competiții de persoane sau de animale, precum și la jocuri de îndemânare, este pasibil de o pedeapsă de la trei luni la un an de închisoare și de o amendă cel puțin egală cu un milion de lire.

2. Oricine face publicitate pentru concursuri, jocuri sau pariuri organizate conform modalităților descrise la alineatul (1), fără a fi totuși coautorul uneia dintre infracțiunile care sunt definite aici, este pasibil de o pedeapsă cu închisoarea de maxim trei luni și de o amendă cuprinsă între o sută de mii și un milion de lire.

3. Oricine participă la concursuri, jocuri sau pariuri organizate conform modalităților descrise la alineatul (1), fără a fi totuși coautorul uneia dintre infracțiunile care sunt definite aici, este pasibil de o pedeapsă cu închisoarea de maxim trei luni sau de o amendă cuprinsă între o sută de mii și un milion de lire.

[...]

Articolul 4a

Sanțiunile prevăzute de prezentul articol se aplică oricărei persoane care exercită în Italia, fără concesiune, autorizație sau licență în sensul articolului 88 din [decretul regal], o activitate organizată cu scopul de a accepta sau de a colecta sau, în orice caz, de a facilita acceptarea sau colectarea sub orice formă, inclusiv prin telefon sau pe cale telematică, de pariuri de toate felurile, acceptate de oricine în Italia sau în străinătate.

Articolul 4b

[...] sancțiunile prevăzute de prezentul articol se aplică oricărei persoane care efectuează colectarea sau înregistrarea de bilete de loterie, de concursuri de pronosticuri sau de pariuri prin telefon sau pe cale telematică, fără a dispune de o autorizație, cu scopul de a utiliza aceste mijloace pentru a efectua operațiunile respective de colectare sau de înregistrare.”

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

10 Din ordonanța de trimitere rezultă că Ministerul Public și judecătorul de instrucție de pe lângă Tribunale di Fermo (Italia) au constatat existența unei organizații difuze și ramificate de agenții italiene, conectate prin Internet la bookmakerul Stanley International Betting Ltd (denumit în continuare „Stanley”), cu sediul la Liverpool (Regatul Unit), și de care aparțin Gambelli și alții, care sunt acuzații din acțiunea principală. Acestora li se reproșează că au colaborat, pe teritoriul italian, cu un bookmaker străin în activitatea de colectare de pariuri, care, în mod normal, este rezervată prin lege statului, încălcând astfel Legea nr. 401/89.

11 Astfel de fapte, considerate ca fiind contrare regimului de monopol asupra pariurilor sportive, conferit CONI, și constituind infracțiunea prevăzută la articolul 4 din Legea nr. 401/89, se desfășoară conform următoarei proceduri: pariorul comunică responsabilului agenției italiene partidele pe care intenționează să parieze, indicând suma care formează miza; această agenție trimite, prin Internet, cererea de acceptare către bookmaker, indicând meciurile de fotbal naționale în cauză și pariul; bookmakerul trimite, prin Internet în

timp real, confirmarea acceptării pariului; agenția italiană transmite această confirmare parioului menționat, iar acesta plătește suma datorată agenției, sumă care este apoi transferată către bookmaker, într-un cont deschis în străinătate, special prevăzut în acest scop.

12 Stanley este o societate de capitaluri de naționalitate britanică, înregistrată în Regatul Unit și care exercită activitatea de bookmaker pe baza unei licențe acordate de orașul Liverpool în temeiul Betting, Gaming and Lotteries Act. Aceasta este autorizată să își exercite activitatea în Regatul Unit și în străinătate. Societatea organizează și administrează pariuri în temeiul unei licențe britanice, selecționând evenimentele și cotațiile și asumându-și riscul economic. Stanley plătește primele câștigate, precum și diferitele impozite datorate în Regatul Unit, în afara impozitelor pe salarii și a altor taxe. Aceasta este supusă unor controale riguroase privind legalitatea activităților sale, controale care sunt efectuate de o societate privată de audit, precum și de Inland Revenue și Customs & Excise.

13 Stanley propune publicului european un avantaj larg de pariuri cu cotă fixă pentru evenimente sportive naționale, europene sau mondiale. Persoanele fizice au posibilitatea de a participa la pariurile organizate și comercializate de aceasta de la domiciliul propriu, prin intermediul unor sisteme diverse, cum ar fi Internetul, faxul sau telefonul.

14 Prezența lui Stanley în Italia ca întreprindere se concretizează prin acorduri comerciale, încheiate cu operatori sau intermediari italieni, privind crearea unor centre de transmisie de date. Aceste centre pun la dispoziția utilizatorilor mijloace telematice, strâng și înregistrează intențiile de pariuri și le transmit către Stanley.

15 Acuzații din acțiunea principală sunt înscriși la Camera di Commercio (Camera de Comerț) în calitate de proprietari de întreprinderi pentru exploatarea unui centru de transmisie de date și au fost autorizați de Ministero delle Poste e delle Comunicazioni (Ministerul Poștelor și Comunicațiilor) să transmită date.

16 Judecătorul responsabil pentru cercetarea preliminară la Tribunale di Fermo a emis o ordonanță de sechestru provizoriu, iar acuzații menționați au fost supuși unor percheziții personale și unor controale la agențiile lor, la domiciliu și în propriile vehicule. Acuzatul Garrisi, care are calitatea de membru al Consiliului de administrație al Stanley, a fost reținut de poliție.

17 Acuzații din acțiunea principală au formulat o acțiune în reexaminare în fața Tribunale di Ascoli Piceno a ordonanțelor de punere sub sechestru a centrelor de transmisie de date care le aparțin.

18 Tribunale di Ascoli Piceno se referă la jurisprudența Curții și, în special, la hotărârea acesteia din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289). Acesta consideră că întrebările adresate în cauza care îi este prezentată nu corespund totuși perfect faptelor care au fost deja examinate de Curte în hotărârea menționată. Recentele modificări ale Legii nr. 401/89 ar solicita o nouă examinare a chestiunii de către Curte.

19 Tribunale di Ascoli Piceno se referă, în acest context, la lucrările parlamentare aferente Legii nr. 388/00, de unde ar rezulta că restricțiile introduse de aceasta în Legea nr. 401/89 erau dictate, înainte de toate, de necesitatea de a proteja „Totoricevitori” sportivi, care sunt o categorie de întreprinderi private. Această instanță afirmă că nu desprinde din aceste restricții nicio preocupare de ordin public, care să poată justifica limitarea drepturilor garantate de normele comunitare sau constituționale.

20 Instanța menționată subliniază că legalitatea colectării și a transmiterii de pariuri cu privire la evenimente sportive străine, care putea fi dedusă din redactarea inițială a articolului 4 din Legea nr. 401/89, permisesse crearea și dezvoltarea unui lanț de operatori care au investit capital și au creat infrastructuri în sectorul jocului și al pariurilor. Dintr-odată, legalitatea situației acestor operatori ar fi readusă în discuție în urma modificărilor reglementărilor operate prin Legea nr. 388/00, care interzic – sub sancțiuni penale – exercitarea, de către oricine și oriunde, a unor activități de colectare, de acceptare, de înregistrare și de transmitere de propuneri de pariuri, în special cu privire la evenimente sportive, în absența concesiunii sau a autorizației eliberate de stat.

21 Instanța de trimitere se întreabă dacă este respectat principiul proporționalității având în vedere, pe de o parte, rigurozitatea interdicției enunțate, însoțită de sancțiuni penale care pot face practic imposibilă, pentru întreprinderile sau operatorii comunitari constituiți în mod legal, exercitarea unor activități economice în sectorul jocului și al pariurilor în Italia și, pe de altă parte, importanța interesului public intern protejat pentru care sunt sacrificate libertățile comunitare.

22 Tribunale di Ascoli Piceno consideră, de asemenea, că trebuie să se întrebe cu privire la amploarea aparentului decalaj dintre, pe de o parte, o reglementare internă care încadrează în mod riguros activitatea de acceptare de pariuri sportive de către întreprinderi comunitare străine și, pe de altă parte, expansiunea considerabilă a jocului și a pariurilor pe care statul italian le promovează pe plan național, în scopul de a obține fonduri.

23 Instanța menționată observă că procedura cu care este sesizată ridică, pe de o parte, întrebări de drept intern privind compatibilitatea modificărilor legislative ale articolului 4 din Legea nr. 401/89 cu Constituția italiană, care protejează inițiativa economică privată pentru activitățile care nu fac obiectul prelevării de venituri fiscale de către stat și, pe de altă parte, chestiuni privind incompatibilitatea normei enunțate la articolul menționat cu libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor transfrontaliere. În ceea ce privește întrebările de drept intern astfel adresate, Tribunale di Ascoli Piceno a sesizat Corte costituzionale (Italia).

24 În aceste condiții, Tribunale di Ascoli Piceno a hotărât să suspende judecata și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Există incompatibilitate (cu consecințele pe care le implică aceasta în dreptul italian) între, pe de o parte, articolele 43 și următoarele și 49 și următoarele din Tratatul CE privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor transfrontaliere și, pe de altă parte, o reglementare națională cum ar fi legislația italiană materializată prin articolele 4 alineatul (1) și următoarele, 4 a și 4 b din Legea nr. 401/89 (astfel cum a fost modificată ultima dată prin articolul 37 alineatul (5) din Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000) care interzice – prin intermediul unor sancțiuni penale – exercitarea, de către oricine și oriunde, a unor activități de colectare, de acceptare, de înregistrare și de transmitere de propuneri de pariuri, în special cu privire la evenimentele sportive, în absența condițiilor de concesiune și de autorizare prescrise de dreptul intern?”

Cu privire la întrebarea preliminară

Observații prezentate Curții

25 Gambelli și alții consideră că, prin interdicția impusă cetățenilor italieni de a colabora cu societăți străine în scopul de a plasa pariuri și de a primi astfel serviciile oferite de aceste societăți prin Internet, prin interdicția impusă intermediarilor italieni de a oferi pariurile

administrare de Stanley, prin împiedicarea acesteia din urmă de a se stabili în Italia cu concursul intermediarilor respectivi și de a-și oferi astfel serviciile în acest stat dintr-un alt stat membru și, în fine, prin crearea și menținerea unui monopol în sectorul jocurilor și al pariurilor, legislația în cauză în acțiunea principală constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor. Această restricție nu poate fi justificată în ceea ce privește jurisprudența Curții care decurge din hotărârea din 24 martie 1994, Schindler (C-275/92, Rec., p. I-1039), din 21 septembrie 1999, hotărârea Läärä și alții (C-124/97, Rec., p. I-6067), și hotărârea Zenatti, citată anterior, deoarece Curtea nu ar fi avut ocazia să examineze modificările introduse în această legislație prin Legea nr. 388/00, iar aceasta nu ar fi examinat problematica din punct de vedere al libertății de stabilire.

26 Acuzații din acțiunea principală subliniază, în această privință, că statul italian nu urmărește nicio politică coerentă care să vizeze limitarea, mai precis suprimarea activităților privind jocurile, în sensul hotărârilor citate anterior, Läärä și alții, punctul 37, și Zenatti, punctul 36. Preocupările pe care autoritățile naționale le invocă în ceea ce privește protecția pariurilor împotriva pericolelor fraudei, păstrarea ordinii publice sau reducerea ocaziilor de joc pentru a evita consecințele dăunătoare ale pariurilor, atât pe plan individual, cât și social, precum și a incitării la cheltuieli pe care acestea le presupun, ar fi fără temeii, dat fiind că statul respectiv crește oferta de jocuri și de pariuri și chiar incită oamenii să recurgă la aceste jocuri prin facilitarea regimului de colectare, în scopul creșterii veniturilor fiscale. Faptul că organizarea de pariuri este reglementată prin legi financiare ar arăta adevărata motivație economică a autorităților naționale.

27 Finalitatea legislației italiene ar fi, de asemenea, aceea de a proteja concesionarii aflați sub monopolul național, făcând monopolul respectiv impenetrabil pentru operatorii din celelalte state membre din cauza faptului că licitațiile prevăd criteriile privind structura de proprietate care nu pot fi îndeplinite de o societate de capitaluri cotate la bursă, ci numai de persoane fizice, și impun condiția de a deține un sediu și de a fi concesionar cu vechime.

28 Acuzații din acțiunea principală susțin că este dificil să se admită ca o societate cum este Stanley, care operează perfect legal și care este controlată în mod corespunzător în Regatul Unit, să fie tratată de legislația italiană în același mod ca un operator care se dedică organizării de jocuri clandestine, în timp ce toate elementele legate de interesul general sunt protejate de legislația britanică, iar operatorii intermediari italieni obligați prin contract față de această societate, în calitate de sedii secundare sau filiale, sunt înscrși în rândul furnizorilor de servicii și înregistrați la Ministerul Poștelor și Comunicațiilor, cu care aceștia operează și care îi supune la controale și verificări periodice.

29 Această situație, care ar intra sub incidența libertății de stabilire, ar fi contrară principiului recunoașterii mutuale în ceea ce privește sectoarele care nu au făcut încă obiectul unei armonizări. Aceasta ar fi, de asemenea, contrară principiului proporționalității, mai ales că sancțiunea penală ar trebui să constituie ultima ratio la care un stat membru poate recurge atunci când celelalte măsuri sau instrumente nu sunt în măsură să asigure o protecție adecvată a bunurilor care trebuie protejate. Or, în temeiul legislației italiene, pariurul care se află pe teritoriul italian este nu numai privat de posibilitatea de a recurge la bookmakerii stabiliți într-un alt stat membru, chiar prin intermediul unor operatori stabiliți în Italia, ci este, de asemenea, pasibil de o sancțiune penală.

30 Guvernele italian, belgian, elen, spaniol, francez, luxemburghez, portughez, finlandez și suedez, precum și Comisia, invocă jurisprudența Curții, în special hotărârile citate anterior, Schindler, Läärä și alții și Zenatti.

31 Guvernul italian se referă la hotărârea Zenatti, citată anterior, pentru a justifica compatibilitatea Legii nr. 401/89 cu reglementarea comunitară în materie de liberă prestare a serviciilor, dar și de libertate de stabilire. Atât aspectul examinat de Curte în hotărârea respectivă, și anume autorizația administrativă de a exercita activitatea de colectare și de gestionare a pariurilor pe teritoriul italian, cât și chestiunea invocată în acțiunea principală, și anume existența unei sancțiuni penale care interzice această activitate atunci când este exercitată de către operatori care nu fac parte din sistemul de monopol al statului în materie de pariuri, urmăresc același scop, acela de a interzice o astfel de activitate și de a reduce oportunitățile practice de joc în afara cazurilor prevăzute în mod expres de lege.

32 Conform guvernului belgian, o piață unică a jocurilor nu va face decât să incite consumatorii să cheltuiască mai mult și va produce efecte dăunătoare importante pentru societate. Nivelul de protecție instituit prin Legea nr. 401/89 și sistemul restrictiv de autorizare ar fi de natură să asigure realizarea obiectivelor de interes general, și anume limitarea și controlarea strictă a ofertei de jocuri, precum și de pariuri, și ar fi proporționale cu aceste obiective, fără a presupune nicio discriminare pe motiv de naționalitate.

33 Guvernul elen consideră că organizarea de jocuri de noroc și de pariuri cu privire la evenimente sportive trebuie să rămână sub controlul statului și trebuie exercitată sub formă de monopol. Exercițarea acesteia de către organisme private ar avea consecințe directe, cum ar fi perturbarea ordinii sociale, incitarea la delikte, precum și exploatarea pariurilor și a consumatorilor în general.

34 Guvernul spaniol susține că atât acordarea de drepturi speciale sau exclusive, datorită unui regim strict de autorizații sau de concesiuni, cât și interdicția de a deschide sucursale ale unor agenții străine în vederea procesării pariurilor în alte state membre sunt compatibile cu politica de limitare a ofertei, cu condiția ca aceste măsuri să fi fost adoptate în scopul de a reduce ocaziile de joc și stimularea cererii.

35 Guvernul francez susține că faptul că, în acțiunea principală, colectarea pariurilor se face pe cale telematică și că evenimentele sportive care fac obiectul pariurilor se desfășoară exclusiv pe teritoriul italian – ceea ce nu se întâmpla în cauza care a dat naștere hotărârii Zenatti, citată anterior – nu afectează jurisprudența Curții, conform căreia legislațiile naționale care limitează exercitarea activităților legate de jocuri, de loterii și de jocuri mecanice sunt compatibile cu principiul privind libera prestare a serviciilor, atunci când acestea vizează un obiectiv de interes general, cum ar fi prevenirea fraudei sau protecția pariurilor împotriva lor înșiși. Prin urmare, statele membre ar fi îndreptățite să reglementeze activitatea operatorilor în materie de pariuri în condiții nediscriminatorii, intensitatea și sfera de aplicare a restricțiilor făcând parte din puterile de apreciere recunoscute autorităților naționale. Instanțelor din statele membre le-ar reveni, astfel, sarcina de a aprecia dacă autoritățile naționale au respectat o proporție corectă în alegerea mijloacelor utilizate, având în vedere principiul privind libera prestare a serviciilor.

36 În ceea ce privește libertatea de stabilire, guvernul francez consideră că restricțiile aduse activităților societăților italiene independente, aflate în relație contractuală cu Stanley, nu aduc atingere dreptului acestui bookmaker de a se stabili liber în Italia.

37 Conform guvernului luxemburghez, legislația italiană constituie un obstacol în calea exercitării unei activități de organizare de pariuri în Italia, deoarece aceasta îi interzice lui Stanley să își exercite activitățile pe teritoriul italian, fie direct, prin libera prestare a serviciilor transfrontaliere, fie indirect, prin intermediul unor agenții italiene conectate la internet. De asemenea, aceasta ar constitui un obstacol în calea libertății de stabilire. Totuși,

aceste obstacole ar fi justificate în măsura în care urmăresc obiective de interes general, cum ar fi preocuparea de a canaliza și de a controla dorința de joc, și sunt adecvate și proporționale în raport cu aceste obiective în măsura în care nu conțin nicio discriminare pe bază de naționalitate, având în vedere că atât organismele italiene, cât și cele stabilite în străinătate trebuie să obțină aceeași autorizație eliberată de ministrul de finanțe pentru a putea exercita activități de organizare, de acceptare și colectare de pariuri pe teritoriul italian.

38 Guvernul portughez subliniază că miza acțiunii principale ar fi importantă pentru menținerea, în Italia, precum și în toate statele membre, a exploatării loteriilor sub un regim de monopol public și pentru păstrarea unei surse importante de venituri pentru state, înlocuind perceperea coercitivă de impozite și servind la finanțarea politicilor sociale, culturale și sportive. În ceea ce privește activitatea jocurilor, economia de piață și libera concurență ar avea drept consecință o redistribuire contrară ordinii sociale a sumelor strânse în cadrul acestei activități, deoarece acestea ar tinde să se deplaseze din țările în care mizele totale puse în joc sunt modeste, către țările în care aceste mize sunt mai importante, iar suma câștigurilor mai atrăgătoare. Pariorii din micile state membre ar finanța astfel bugetul social, cultural și sportiv al marilor state membre, iar, în statele mai mici, diminuarea veniturilor provenite din jocuri ar obliga guvernele să finanțeze în alt mod acțiunea socială publică și celelalte activități sociale, sportive și culturale ale statului, ceea ce s-ar traduce, în aceste state, printr-o creștere a impozitelor și printr-o diminuare a acestora în statele mari. Pe de altă parte, divizarea pieței de stat a jocurilor de loterie și de loto între trei sau patru mari operatori în Uniunea Europeană ar produce mutații structurale în rețelele de distribuție de jocuri, exploatate în mod legal de state, generând o distrugere masivă de locuri de muncă și creând un decalaj al nivelurilor de șomaj în diferitele state membre.

39 Guvernul finlandez invocă, în special, hotărârea Läärä și alții, citată anterior, în care Curtea ar fi recunoscut că necesitatea și proporționalitatea dispozițiilor adoptate de un stat membru nu trebuie să fie apreciate decât în ceea ce privește obiectivele urmărite de autoritățile naționale ale acestui stat și nivelul de protecție pe care acestea încearcă să îl asigure, astfel încât ar fi de competența instanței de trimitere să verifice dacă, ținând seama de modalitățile concrete de aplicare, legislația națională permite atingerea obiectivelor care își justifică existența și dacă restricțiile sunt proporționale cu acestea, dat fiind că această legislație trebuie aplicată fără distincție tuturor operatorilor, fie că sunt originari din Italia sau dintr-un alt stat membru.

40 Conform guvernului suedez, faptul că introducerea unor restricții privind libera prestare a serviciilor vizează un interes fiscal nu permite să se concluzioneze că acestea sunt contrare dreptului comunitar, cu condiția să fie proporționale și să nu instituie o discriminare între operatori, ceea ce este de competența instanței de trimitere să verifice. Modificările legislației italiene care rezultă din Legea nr. 388/00 permit împiedicarea unui organism, căruia i-a fost refuzată în Italia o autorizație de colectare de pariuri, de a eluda reglementarea exercitându-și activitatea dintr-un alt stat membru, și interzic unor organisme străine care organizează pariuri în propria țară să își exercite activitatea în Italia. Astfel cum ar fi hotărât Curtea la punctele 36 și, respectiv, 34 din hotărârile citate anterior, Läärä și alții și Zenatti, numai faptul că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii necesității și a proporționalității dispozițiilor adoptate în materie.

41 Comisia Comunităților Europene consideră că modificările legislative care rezultă din Legea nr. 388/00 nu fac decât să explice ceea ce era deja conținut în Legea nr. 401/89, fără a introduce cu adevărat o nouă categorie de infracțiuni. Motivele de ordin social pentru limitarea efectelor nocive ale activităților de pariuri referitoare la meciuri de fotbal, care

justifică faptul că legislația națională rezervă anumitor organisme dreptul de a colecta aceste pariuri, rămân aceleași indiferent de statul membru în care se desfășoară aceste activități. Faptul că, în hotărârea Zenatti, citată anterior, evenimentele sportive la care făceau referire pariurile se desfășurau în străinătate, în timp ce, în acțiunea principală, este vorba despre meciuri de fotbal care au loc în Italia, nu ar avea nicio importanță. Comisia adaugă că Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă („Directiva privind comerțul electronic”) (JO L 178, p. 1, Ediție specială 13/vol. 29 p. 257) nu se aplică pariurilor, astfel încât soluția care trebuie adusă nu ar fi diferită de cea adoptată în hotărârea menționată.

42 Comisia consideră că nu trebuie examinată cauza din punct de vedere al libertății de stabilire, având în vedere că agențiile administrate de acuzații din acțiunea principală sunt independente și acționează ca centre de colectare a pariurilor și ca intermediari în relațiile dintre clienții lor italieni și Stanley, în afara oricărei legături de subordonare față de aceasta din urmă. Cu toate acestea, chiar dacă ipoteza aplicabilității dreptului de stabilire ar fi reținută, restricțiile aduse de legislația italiană ar fi justificate din aceleași motive de politică socială ca cele admise de Curte în hotărârile citate anterior, Schindler, Läärä și alții și Zenatti, în ceea ce privește restricția privind libera prestare a serviciilor.

43 La ședință, Comisia a informat Curtea că a inițiat o procedură privind neîndeplinirea obligațiilor împotriva Republicii Italiene, cu privire la liberalizarea sectorului pariurilor hipice administrate de UNIRE. În ceea ce privește sectorul loto, care este liberalizat, Comisia a reamintit Hotărârea din 26 aprilie 1994, Comisia/Italia (C-272/91, Rec., p. I-1409), în care Curtea a declarat că, rezervând participarea la o licitație pentru concesionarea sistemului de automatizare a jocului de loto numai organismelor, societăților, consorțiilor sau grupurilor al căror capital social, considerat separat sau în ansamblu, este cu participare publică majoritară, Republica Italiană nu își îndeplinise obligațiile care îi revin în special în temeiul Tratatului CE.

Răspunsul Curții

44 Este necesar, în primul rând, să se examineze dacă o legislație cum ar fi Legea nr. 401/89, în cauză în acțiunea principală, constituie o restricție privind libertatea de stabilire.

45 Este necesar să se reamintească faptul că restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru, inclusiv restricțiile privind crearea de agenții, de sucursale sau de filiale, sunt interzise de articolul 43 CE.

46 În măsura în care o societate, cum ar fi Stanley, stabilită într-un stat membru, își desfășoară activitatea de colectare de pariuri prin intermediul unei organizații de agenții stabilite într-un alt stat membru, cum ar fi cele ale acuzaților din acțiunea principală, restricțiile impuse activităților acestor agenții constituie obstacole în calea libertății de stabilire.

47 Pe de altă parte, ca răspuns la întrebările adresate de Curte în ședință, guvernul italian a recunoscut că reglementarea italiană privind licitațiile pentru activitățile de pariuri în Italia conține restricții. Conform acestui guvern, faptul că niciun organism nu a primit autorizație pentru astfel de activități, cu excepția celui care deține monopolul în acest domeniu, s-ar explica prin faptul că legislația italiană este concepută astfel încât concesionarea să nu poată fi acordată decât anumitor persoane.

48 Or, în măsura în care absența unor operatori străini printre concesionarii din sectorul pariurilor privind evenimente sportive în Italia este datorată faptului că reglementarea italiană în materie de licitații exclude practic posibilitatea ca societățile de capitaluri cotate pe piețele reglementate ale celorlalte state membre să obțină concesiuni, o astfel de reglementare constituie, la prima vedere, o restricție privind libertatea de stabilire și aceasta, chiar dacă restricția respectivă se impune fără deosebire tuturor societăților de capitaluri care ar putea fi interesate de asemenea concesiuni, fie că sunt stabilite în Italia, fie într-un alt stat membru.

49 Prin urmare, nu se poate exclude că respectivele condiții impuse de reglementarea italiană pentru a participa la licitații, în vederea atribuirii concesiunilor menționate, constituie, de asemenea, un obstacol în calea libertății de stabilire.

50 În al doilea rând, este necesar să se analizeze dacă reglementarea respectivă constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor.

51 Articolul 49 CE interzice restricțiile privind libera prestare a serviciilor în interiorul Comunității pentru resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor. Cu privire la articolul 50 CE, acesta califică drept „servicii” prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, în măsura în care nu sunt reglementate de dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor.

52 Curtea a hotărât deja că importul de documente publicitare și de bilete de loterie într-un stat membru, pentru a determina locuitorii din acest stat să participe la o loterie organizată într-un alt stat membru, constituie o activitate de „servicii” (hotărârea Schindler, citată anterior, punctul 37). Prin analogie, activitatea care constă în determinarea resortisanților dintr-un stat membru să participe la jocuri de pariuri organizate într-un alt stat membru, chiar dacă acestea au ca obiect evenimente sportive organizate în primul stat membru, reprezintă o activitate de „servicii” în sensul articolului 50 CE.

53 Curtea a hotărât, de asemenea, că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se referă la serviciile pe care un prestator le oferă prin telefon unor destinatari potențiali, stabiliți în alte state membre, și pe care le furnizează fără a se deplasa din statul membru în care este stabilit (Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec., p. I-1141, punctul 22).

54 Prin transpunerea acestei interpretări în cazul problematicii din acțiunea principală, rezultă că articolul 49 CE se referă la serviciile pe care un prestator precum Stanley, stabilit într-un alt stat membru, în cazul de față Regatul Unit, le oferă prin intermediul internetului – și, prin urmare, fără a se deplasa – unor destinatari stabiliți într-un alt stat membru, în cazul de față Republica Italiană, astfel încât orice restricție privind aceste activități constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor de către un astfel de prestator.

55 În plus, libera prestare a serviciilor presupune nu numai libertatea prestatorului de a oferi și de a efectua servicii destinatarilor stabiliți într-un alt stat membru decât cel pe teritoriul căruia se află acest prestator, ci și libertatea de a primi sau de a beneficia, în calitate de destinatar, de serviciile oferite de un prestator stabilit într-un alt stat membru, fără să fie supus unor restricții (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Luisi și Carbone, 286/82 și 26/83, Rec., p. 377, punctul 16, și Hotărârea din 26 octombrie 1999, Eurowings Luftverkehr, C-294/97, Rec., p. I-7447, punctele 33 și 34).

56 Or, ca răspuns la întrebările adresate de Curte în ședință, guvernul italian a confirmat că activitatea unei persoane particulare care, în Italia, se conectează de la domiciliu, prin internet,

la un bookmaker stabilit într-un alt stat membru, utilizând cardul său de credit ca mijloc de plată, constituie o infracțiune sancționată de articolul 4 din Legea nr. 401/89.

57 O astfel de interdicție, însoțită de sancțiuni penale, de a participa la jocuri de pariuri organizate în alte state membre decât cel pe teritoriul căruia este stabilit parioul, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor.

58 La fel se întâmplă cu interdicția, însoțită și ea de sancțiuni penale, pentru intermediari, cum ar fi acuzații în acțiunea principală, de a facilita prestarea de servicii de pariuri cu privire la evenimente sportive organizate de un prestator, precum Stanley, stabilit într-un alt stat membru decât cel în care acești intermediari își exercită activitatea, o astfel de interdicție constituind o restricție privind dreptul bookmakerului la libera prestare a serviciilor, iar aceasta chiar dacă intermediarii sunt stabiliți în același stat membru ca destinatarii serviciilor respective.

59 Prin urmare, este necesar să se constate că o reglementare națională cum ar fi legislația italiană privind pariurile, în special articolul 4 din Legea nr. 401/89, constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

60 În aceste condiții, este necesar să se examineze dacă astfel de restricții pot fi admise ca măsuri derogatorii prevăzute în mod expres la articolele 45 CE și 46 CE sau pot fi justificate, în conformitate cu jurisprudența Curții, prin motive imperioase de interes general.

61 În ceea ce privește argumentele invocate în special de guvernele elen și portughez pentru a justifica restricțiile privind jocurile de noroc și de pariuri, este suficient să se reamintească faptul că jurisprudența constantă prevede că reducerea sau diminuarea veniturilor fiscale nu este prevăzută în rândul motivelor enunțate la articolul 46 CE și nu constituie un motiv imperios de interes general care să poată fi invocat pentru a justifica o restricție privind libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 16 iulie 1998, ICI, C-264/96, Rec., p. I-4695, punctul 28, și Hotărârea din 3 octombrie 2002, Danner, C-136/00, Rec., p. I-8147, punctul 56).

62 Astfel cum reiese din punctul 36 din hotărârea Zenatti, citată anterior, restricțiile trebuie, în orice caz, să răspundă preocupării de a reduce cu adevărat ocaziile de joc, iar finanțarea unor activități sociale prin intermediul unei taxe pe veniturile provenind din jocurile autorizate nu trebuie să constituie decât o consecință benefică accesorie, și nu justificarea reală, a politicii restrictive puse în aplicare.

63 În schimb, astfel cum au reamintit atât guvernele care au prezentat observații, cât și Comisia, Curtea a subliniat, în hotărârile sale citate anterior, Schindler, Läärä și alții și Zenatti, că particularitățile de ordin moral, religios sau cultural, precum și consecințele prejudiciabile din punct de vedere moral și financiar pentru individ și societate, care sunt legate de jocurile de noroc și de pariuri, puteau justifica existența, în folosul autorităților naționale, a unei puteri de apreciere suficiente pentru a stabili cerințele pe care le presupune protecția consumatorului și a ordinii sociale.

64 În orice caz, pentru a fi justificate, restricțiile privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor trebuie să răspundă condițiilor care reies din jurisprudența Curții (a se vedea, în special, Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus, C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32, și Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37).

65 Într-adevăr, conform acestei jurisprudențe, restricțiile menționate trebuie să fie justificate prin motive imperioase de interes general, trebuie să poată garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să meargă mai departe decât este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. În orice caz, acestea trebuie aplicate în mod nediscriminatoriu.

66 Este de competența instanței de trimitere să decidă dacă, în acțiunea principală, restricțiile privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, instituite prin Legea nr. 401/89, respectă aceste condiții. În acest scop, îi va reveni sarcina de a ține seama de elementele precizate la punctele următoare.

67 Mai întâi, dacă, în hotărârile citate anterior, Schindler, Läärä și alții și Zenatti, Curtea a admis faptul că restricțiile privind activitățile de joc pot fi justificate prin motive imperioase de interes general, cum ar fi protecția consumatorilor și prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la cheltuieli excesive în privința jocurilor, este, de asemenea, necesar ca restricțiile întemeiate pe asemenea motive și pe necesitatea de a preveni tulburările ordinii sociale să poată garanta îndeplinirea obiectivelor menționate, în sensul că aceste restricții trebuie să contribuie la limitarea activităților de pariuri într-un mod coerent și sistematic.

68 În această privință, referindu-se la lucrările pregătitoare aferente Legii nr. 388/00, instanța de trimitere a subliniat că statul italian desfășoară pe plan național o politică de puternică expansiune a jocurilor și a pariurilor, în scopul de a obține fonduri, protejând în același timp concesionarii CONI.

69 Or, în măsura în care autoritățile dintr-un stat membru incită și încurajează consumatorii să participe la loterii, la jocurile de noroc sau la jocurile de pariuri, pentru ca trezoreria publică să obțină beneficii pe plan financiar, autoritățile din acest stat nu pot invoca ordinea publică socială care ține de necesitatea de a reduce ocaziile de a juca, pentru a justifica măsuri cum ar fi cele în cauză în acțiunea principală.

70 În continuare, restricțiile impuse de reglementarea italiană în materie de licitații trebuie să fie aplicabile fără distincție, în sensul că trebuie să se aplice în același mod și cu aceleași criterii în cazul operatorilor stabiliți în Italia și în cazul celor care provin din alte state membre.

71 Instanței de trimitere îi va reveni sarcina de a examina dacă respectivele condiții de participare la licitațiile pentru concesiunile destinate exploatarea pariurilor cu privire la evenimente sportive sunt stabilite astfel încât să poată fi îndeplinite în practică mai ușor de operatorii italieni decât de operatorii străini. Într-o astfel de ipoteză, aceste condiții nu ar respecta criteriul nediscriminării.

72 În cele din urmă, restricțiile impuse de legislația italiană nu trebuie să meargă dincolo de ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. În această privință, instanța de trimitere va trebui să examineze dacă sancțiunea penală aplicată oricărei persoane care efectuează pariuri de la domiciliul său din Italia, prin internet, cu un bookmaker stabilit într-un alt stat membru, nu constituie o sancțiune disproporționată în lumina jurisprudenței Curții (a se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec., p. I-929, punctele 34-39, și Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX, C-459/99, Rec., P. I-6591, punctele 89-91), dat fiind că, mai ales, participarea la pariuri este încurajată atunci când se desfășoară în contextul jocurilor organizate de organisme naționale autorizate.

73 În plus, instanței de trimitere îi va reveni sarcina de a stabili dacă faptul de a impune restricții, însoțite de sancțiuni penale care pot ajunge până la un an de închisoare,

intermediarilor care facilitează prestarea de servicii de către un bookmaker stabilit într-un alt stat membru decât cel în care acestea sunt oferite, punând la dispoziția pariorilor, la sediul lor, conexiunea internet cu acest bookmaker, constituie o restricție mergând dincolo de ceea ce este necesar pentru a combate fraudă, dat fiind că, mai ales, prestatorul serviciilor este supus în statul membru de stabilire unui sistem regulamentar de control și de sancțiuni, că intermediarii sunt legal constituiți și că, anterior modificărilor legislative care rezultă din Legea nr. 388/00, acești intermediari estimau că erau autorizați să transmită pariuri cu privire la evenimente sportive străine.

74 În ceea ce privește proporționalitatea legislației italiene față de libertatea de stabilire, chiar dacă obiectivul urmărit de către autoritățile unui stat membru este acela de a evita riscul ca respectivii concesionari de jocuri să fie implicați în activități infracționale sau frauduloase, excluderea posibilității pentru societățile de capitaluri cotate pe piețele reglementate ale celorlalte state membre de a obține concesionări pentru gestionarea pariurilor sportive, în timp ce există, în special, alte mijloace pentru a controla conturile și activitățile unor astfel de societăți, poate apărea ca o măsură care merge dincolo de ceea ce este necesar pentru a împiedica fraudă.

75 Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă reglementarea națională, date fiind modalitățile sale concrete de aplicare, răspunde cu adevărat obiectivelor care o pot justifica și dacă restricțiile pe care aceasta le impune nu apar disproporționate față de aceste obiective.

76 Având în vedere toate aceste considerații, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că o reglementare națională care interzice – sub sancțiuni penale – exercitarea unor activități de colectare, de acceptare, de înregistrare și de transmitere de propuneri de pariuri, în special cu privire la evenimente sportive, în absența concesionării sau a autorizației eliberate de statul membru în cauză, constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, prevăzute la articolele 43 CE și, respectiv, 49 CE. Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă o asemenea reglementare, având în vedere modalitățile sale concrete de aplicare, răspunde cu adevărat obiectivelor care o pot justifica și dacă restricțiile pe care aceasta le impune nu apar disproporționate față de aceste obiective.

Cu privire la cheltuielile de judecată

77 Cheltuielile efectuate de guvernele italian, belgian, elen, spaniol, francez, luxemburghez, portughez, finlandez și suedez, precum și de Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura pendinte din fața instanței de trimitere, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebarea care i-a fost adresată de Tribunale di Ascoli Piceno, prin ordonanța din 30 martie 2001, declară:

O reglementare națională care interzice – sub sancțiuni penale – exercitarea unor activități de colectare, de acceptare, de înregistrare și de transmitere de propuneri de pariuri, în special cu privire la evenimente sportive, în absența concesionării sau a autorizației eliberate de statul membru în cauză, constituie o restricție privind libertatea

de stabilire și libera prestare a serviciilor, prevăzute la articolele 43 CE și, respectiv, 49 CE. Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă o asemenea reglementare, având în vedere modalitățile sale concrete de aplicare, răspunde cu adevărat obiectivelor care o pot justifica și dacă restricțiile pe care aceasta le impune nu apar disproporționate față de aceste obiective.

Skouris
Cunha Rodrigues
Macken

Jann
Edward
Colneric

Timmermans
Schintgen
von Bahr

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 6 noiembrie 2003.

Grefier
R. Grass

Președinte
V. Skouris

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

6 martie 2007*

În cauzele conexate C-338/04, C-359/04 și C-360/04,

având ca obiect cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 234 CE de Tribunale di Larino (Italia) (C-338/04) și de Tribunale di Teramo (Italia) (C-359/04 și C-360/04), prin deciziile din 8 iulie 2004, respectiv din 31 iulie 2004, primite de Curte la 6 august 2004, respectiv la 18 august 2004, în procesele penale împotriva lui

Massimiliano Placanica (C-338/04),

Christian Palazzese (C-359/04),

Angelo Sorricchio (C-360/04),

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas și K. Lenaerts, președinți de cameră, domnul J. N. Cunha Rodrigues, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii K. Schiemann (raportor), G. Arestis, A. Borg Barthet și M. Ilesič, judecători,

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,
grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 martie 2006,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnii Placanica și Palazzese, de D. Agnello, avocatessa;

— pentru domnul Sorricchio, de R. A. Jacchia, A. Terranova, I. Picciano și F. Ferraro, avocați;

- pentru guvernul italian, de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnii A. Cingolo și F. Sclafani, avvocati dello Stato (C-338/04, C-359/04 și C-360/04);

- pentru guvernul belgian, inițial de doamna D. Haven și ulterior de domnul M. Wimmer, în calitate de agenți, asistați de P. Vlaemminck și S. Verhulst, advocaten (C-338/04);

- pentru guvernul german, de domnul C.-D. Quassowski și de doamna C. Schulze-Bahr, în calitate de agenți (C-338/04);

- pentru guvernul spaniol, de domnul F. Díez Moreno, în calitate de agent (C-338/04, C-359/04 și C-360/04);

- pentru guvernul francez, de domnul G. de Bergues și doamna C. Bergeot-Nunes, în calitate de agenți (C-338/04);

- pentru guvernul austriac, de domnul H. Dossi, în calitate de agent (C-338/04, C-359/04 și C-360/04);

- pentru guvernul portughez, de domnul L. I. Fernandes și de doamna A. P. Barros, în calitate de agenți (C-338/04, C-359/04 și C-360/04), asistați de J. L. da Cruz Vilaça, advogado (C-338/04);

- pentru guvernul finlandez, de doamna T. Pynnä, în calitate de agent (C-338/04);

- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnul E. Traversa, în calitate de agent (C-338/04, C-359/04 și C-360/04),

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 mai 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

¹ Cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare privesc interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE.

- 2 Aceste cereri au fost introduse în cadrul proceselor penale îndreptate împotriva domnilor Placanica, Palazzese și Sorricchio pentru încălcarea legislației italiene privitoare la colectarea de pariuri. Cererile se înscriu în contexte juridice și factuale asemănătoare celor din cauzele în care s-au pronunțat hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289), și hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, Rec., p. I-13031).

Cadrul juridic

- 3 Legislația italiană prevede, în esență, că participarea la organizarea jocurilor de noroc, inclusiv colectarea de pariuri, este condiționată de obținerea unei concesiuni și a unei autorizații a poliției. Orice încălcare a acestei reglementări este susceptibilă de sancțiuni penale care pot consta inclusiv în pedeapsa închisorii de cel mult trei ani.

Concesiunile

- 4 Atribuirea concesiunilor pentru organizarea pariurilor sportive era gestionată, până în 2002, de către Comitato olimpico nazionale italiano (Comitetul Olimpic Național Italian, denumit în continuare „CONI”) și de Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (Uniunea Națională pentru Ameliorarea Raselor de Cai, denumită în continuare „UNIRE”), care erau abilitate să organizeze pariuri în legătură cu manifestările sportive organizate sau care se desfășurau sub controlul lor. Acest fapt reieșea din coroborarea prevederilor Decretului legislativ nr. 496 din 14 aprilie 1948 (GURI nr. 118, din 14 aprilie 1948), ale articolului 3 alineatul 229 din Legea nr. 549 din 28 decembrie 1995 (supliment ordinar la GURI nr. 302, din 29 decembrie 1995) și ale articolului 3 alineatul 78 din Legea nr. 662 din 23 decembrie 1996 (supliment ordinar la GURI nr. 303, din 28 decembrie 1996).

- 5 Prin Decretul nr. 174 al Ministerului Economiei și Finanțelor din 2 iunie 1998 (GURI nr. 129, din 5 iunie 1998, denumit în continuare „Decretul nr. 174/98”), au fost stabilite reguli specifice pentru atribuirea concesiunilor în ce privește CONI, iar prin Decretul Președintelui Republicii nr. 169 din 8 aprilie 1998 (GURI nr. 125, din 1 iunie 1998), în ce privește UNIRE.

- 6 În privința concesiunilor atribuite de către CONI, Decretul nr. 174/98 prevedea ca atribuirea să aibă loc pe calea cererii de ofertă. În cursul acestei atribuirii, CONI trebuia să garanteze în special transparența acționariatului concesionarilor și distribuția rațională a punctelor de colectare și de acceptare a pariurilor pe teritoriul național.

- 7 Pentru a garanta transparența acționariatului, articolul 2 alineatul 6 din Decretul nr. 174/98 prevedea că, în cazul în care concesionarul era constituit sub forma unei societăți de capitaluri, acțiunile cu drept de vot trebuiau emise pe numele persoanelor fizice, al societăților în nume colectiv sau în comandită simplă și nu puteau fi transferate prin simplă andosare.

- 8 Prevederile referitoare la atribuirea concesiunilor de către UNIRE erau similare.

- 9 Ca urmare a unei serii de intervenții legislative, în 2002, competențele aparținând CONI și UNIRE în materie de pariuri sportive au fost transferate către

Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat), care acționa sub controlul Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor).

- 10 În temeiul unei modificări introduse cu această ocazie prin articolul 22 alineatul 11 din Legea nr. 289 din 27 decembrie 2002 (supliment ordinar la GURI nr. 305, din 31 decembrie 2002, denumită în continuare „legea bugetului pentru 2003”), toate societățile de capitaluri, fără nicio limitare în ceea ce privește forma, puteau, începând cu acel moment, să participe la cererile de ofertă pentru atribuirea concesiunilor.

Autorizațiile poliției

- 11 Autorizația poliției poate fi acordată exclusiv persoanelor care dețin o concesiune sau autorizația unui minister sau a unei alte entități căreia legea îi conferă dreptul de a organiza sau de a exploata pariuri. Aceste condiții de acordare rezultă din articolul 88 din Decretul regal nr. 773 de aprobare a textului unic al legilor în materie de siguranță publică (Regio Decreto nr. 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) din 18 iunie 1931 (GURI nr. 146, din 26 iunie 1931), modificat prin articolul 37 alineatul 4 din Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000 (supliment ordinar la GURI nr. 302, din 29 decembrie 2000, denumit în continuare „decretul regal”).
- 12 Mai mult, în temeiul dispozițiilor coroborate ale articolelor 11 și 14 din decretul regal, autorizația poliției nu poate fi eliberată unei persoane care a fost condamnată la anumite pedepse sau pentru anumite infracțiuni, în special cele contra moralității

publice și bunelor moravuri sau cele care aduc atingere legislației privind jocurile de noroc.

- 13 Odată eliberată autorizația, titularul are obligația de a permite, în temeiul articolului 16 din decretul regal, accesul forțelor de ordine în orice moment în localurile în care se desfășoară activitatea autorizată.

Sanțiunile penale

- 14 Articolul 4 din Legea nr. 401 din 13 decembrie 1989 privind intervenția în sectorul jocurilor și pariurilor clandestine și protejarea bunei desfășurări a competițiilor sportive (GURI nr. 294, din 18 decembrie 1989), astfel cum a fost modificată prin articolul 37 alineatul 5 din Legea nr. 388 (denumită în continuare „Legea nr. 401/89”), prevede următoarele sancțiuni penale pentru participarea abuzivă la organizarea jocurilor de noroc:

„1. Persoana care participă în mod abuziv la organizarea loteriilor, a pariurilor sau a concursurilor de pronosticuri atribuite prin lege statului sau altor organisme concesionare se pedepsește cu închisoare de la șase luni la trei ani. Persoana care organizează pariuri sau concursuri de pronosticuri sportive gestionate de [CONI] și organismele plasate sub autoritatea sa ori de [UNIRE] se sancționează cu aceeași pedeapsă. Persoana care participă în mod abuziv la organizarea publică de pariuri cu privire la alte competiții de persoane sau de animale, precum și cu privire la jocurile de îndemânare se pedepsește cu închisoare de la trei luni la un an și cu amendă care nu poate fi mai mică de un milion de lire. [...]

2. Persoana care face publicitate pentru concursurile, jocurile sau pariurile organizate potrivit modalităților descrise la alineatul 1, în afară de cazul în care are calitatea de participant la vreuna dintre infracțiunile definite la acest alineat, se pedepsește cu închisoare de maximum trei luni și cu amendă de la o sută de mii la un milion de lire.

3. Persoana care participă la concursuri, jocuri sau pariuri organizate potrivit modalităților descrise la alineatul 1, în afară de cazul în care are calitatea de participant la vreuna dintre infracțiunile definite la acest alineat, se pedepsește cu închisoare de cel mult trei luni sau cu amendă de la o sută de mii la un million de lire.

[...]

4 bis. Sancțiunile prevăzute de prezentul articol se aplică persoanei care exercită în Italia, fără concesiune, autorizație sau licență în sensul articolului 88 din [decretul regal], o activitate organizată în scopul acceptării sau colectării sau, în orice caz, al facilitării acceptării sau colectării în orice mod, inclusiv prin telefon sau pe cale telematică, a pariurilor de orice tip, acceptate de oricine în Italia sau în străinătate.

[...]”

Jurisprudența Corte suprema di cassazione

- 15 În hotărârea nr. 111/04 din 26 aprilie 2004 (denumită în continuare „hotărârea Gesualdi”), Corte suprema di cassazione (Italia) a examinat compatibilitatea legislației italiene în materie de jocuri de noroc cu articolele 43 CE și 49 CE. După cum rezultă din analiza sa, această instanță a concluzionat că legislația respectivă nu este contrară articolelor 43 CE și 49 CE.
- 16 În hotărârea Gesualdi, Corte suprema di cassazione constată că legiuitorul italian urmează de mai mulți ani o politică de deschidere în sectorul jocurilor de noroc, în scopul evident de a spori încasările fiscale, și că legislația italiană nu poate fi sub nicio formă justificată prin obiectivul protecției consumatorilor sau al limitării înclinației spre joc a consumatorilor ori al limitării ofertei de jocuri. În schimb, identifică drept scop real al legislației italiene intenția de a canaliza activitățile de jocuri de noroc în circuite controlabile, pentru a preveni exploatarea acestor activități în scopuri infracționale. Pentru acest motiv, legislația italiană supune controlului și supravegherii persoanele care exploatează pariuri și concursuri de pronosticuri, precum și spațiile în care are loc această exploatare. Corte suprema di cassazione apreciază că aceste obiective, în sine, pot justifica restricții la libertatea de stabilire și la libertatea de a presta servicii.
- 17 În ceea ce privește condițiile menite să garanteze transparența acționariatului concesionarilor, condiții care aveau ca efect în special excluderea de la cererile de ofertă pentru concesiuni a societăților ai căror acționari individuali nu erau

identificabili în orice moment, Corte suprema di cassazione constată, în hotărârea Gesualdi, că legislația italiană nu operează nicio discriminare în detrimentul societăților străine, nici chiar indirectă, întrucât are ca efect excluderea nu numai a societăților de capitaluri străine ai căror acționari nu pot fi identificați cu precizie, ci și a tuturor societăților de capitaluri italiene ai căror acționari nu pot fi identificați cu precizie.

Ațiunile principale și întrebările preliminare

Atribuirea concesiunilor

- 18 Din dosare rezultă că, potrivit prevederilor legislației italiene, CONI a lansat la 11 decembrie 1998 o cerere de ofertă pentru atribuirea a 1 000 de concesiuni pentru gestionarea pariurilor sportive, acest număr de concesiuni fiind considerat, pe baza unei estimări specifice, suficient pentru întreg teritoriul național. În paralel, o cerere de ofertă cu privire la 671 de noi concesiuni a fost organizată de Ministerul Economiei și Finanțelor, în colaborare cu Ministerul Politicilor Agricole și Forestiere, pentru acceptarea pariurilor hipice, iar 329 de concesiuni existente au fost prelungite automat.
- 19 Aplicarea dispozițiilor privind transparența acționariatului în vigoare la momentul respectivelor cereri de ofertă a condus în special la excluderea de la cererile de ofertă

a operatorilor constituiți sub formă de societăți ale căror acțiuni erau cotate pe piețele reglementate, identificarea constantă și precisă a acționarilor individuali fiind imposibilă în ceea ce privește aceste societăți. Ca urmare a acestor cereri de ofertă, în 1999 au fost atribuite concesiuni valabile pentru șase ani cu posibilitate de prelungire pentru o nouă perioadă de șase ani.

Societatea Stanley International Betting Ltd

- 20 Stanley International Betting Ltd (denumită în continuare „Stanley”) este o societate de drept englez care face parte din grupul Stanley Leisure plc, societate de drept englez cotată la Bursa din Londra (Regatul Unit). Aceste două societăți au sediul la Liverpool (Regatul Unit). Grupul operează în sectorul jocurilor de noroc și constituie al patrulea bookmaker și primul administrator de agenții de jocuri în Regatul Unit.
- 21 Stanley este unul din canalele operaționale ale grupului Stanley Leisure plc în exteriorul Regatului Unit. Aceasta este autorizată în mod legal să opereze ca bookmaker în acest stat membru în temeiul unei licențe emise de către municipalitatea din Liverpool. Este supusă controalelor de ordine publică și de siguranță din partea autorităților britanice, controalelor interne asupra regularității activităților, controalelor efectuate de o societate de audit privată, precum și controalelor din partea Trezoreriei și a administrației vămilor din Regatul Unit.
- 22 Dorind să dobândească concesiuni pentru cel puțin 100 de puncte de acceptare a pariurilor pe teritoriul italian, Stanley se informase despre posibilitatea de a participa la cererile de ofertă, conștientizând însă că nu putea îndeplini condițiile privind

transparența acționariatului în considerarea faptului că făcea parte dintr-un grup cotelat pe piețele reglementate. Așadar, nu a participat la cererea de ofertă și nu deține o concesiune pentru gestionarea pariurilor.

Centrele de transmitere a datelor

23 Stanley operează în Italia prin intermediul a peste două sute de agenții, denumite, în general, „centre de transmitere a datelor” (denumite în continuare „CTD”). Acestea din urmă își oferă serviciile în spații deschise publicului, în care pun la dispoziția participanților la pariuri un sistem telematic care le permite accesul la serverul aparținând lui Stanley, situat în Regatul Unit. Participanții la pariuri pot în acest mod, pe cale telematică, să adreseze către Stanley propuneri de pariuri sportive alese în cadrul programelor de evenimente și de cote furnizate de către Stanley, precum și să primească acceptarea acestor propuneri, să plătească mizele și, eventual, să încaseze câștigurile.

24 CTD-urile sunt gestionate de operatori independenți care au raporturi contractuale cu Stanley. Domnii Placanica, Palazzese și Sorricchio, inculpați în cadrul acțiunilor principale, sunt toți trei administratori de CTD care depind de Stanley.

25 Din dosarul transmis de către Tribunale di Teramo, rezultă că domnii Palazzese și Sorricchio, înainte de a-și începe activitățile, solicitaseră prefecturii de poliție din

Atri autorizațiile poliției, conform articolului 88 din decretul regal. Aceste cereri au rămas fără răspuns.

Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Tribunale di Larino (C-338/04)

- 26 Imputându-i domnului Placanica comiterea infracțiunii prevăzute la articolul 4 alineatul 4 bis din Legea nr. 401/89, constând în exercitarea, în calitate de administrator al unui CTD în contul lui Stanley, a unei activități organizate de colectare a pariurilor fără necesara autorizație a poliției, Ministerul Public a inițiat un proces penal împotriva sa în fața Tribunale di Larino.
- 27 Această instanță exprimă îndoieli cu privire la temeinicia concluziei la care a ajuns Corte suprema di cassazione în hotărârea Gesualdi în ceea ce privește compatibilitatea articolului 4 alineatul 4 bis din Legea nr. 401/89 cu dreptul comunitar. Instanța se întreabă dacă obiectivele de ordine publică invocate de Corte suprema di cassazione permit justificarea restricțiilor în cauză.
- 28 În aceste condiții, Tribunale di Larino a decis să suspende judecata și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Este compatibilă norma prevăzută la articolul 4 alineatul 4 bis din Legea nr. 401/89 cu principiile consacrate de articolul 43 [CE] și următoarele, precum și de articolul 49 [CE] privind stabilirea și libertatea de a presta servicii transfrontaliere, în lumina

divergenței interpretative care reiese din hotărârile Curții [...] (în special în hotărârea Gambelli și alții [citată anterior]) în raport cu decizia Corte suprema di cassazione, Sezioni Unite [în cauza Gesualdi]? În special, este aplicabil în statul italian regimul sancționatoriu avut în vedere în actul de inculpare și invocat împotriva [domnului] Placanica?”

Cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate de Tribunale di Teramo (cauzele C-359/04 și C-360/04)

29 Prefectura de poliție din Atri, care impută domnilor Palazzese și Sorricchio exercitarea unei activități organizate în vederea facilitării colectării de pariuri fără concesiune sau autorizația poliției, a procedat la punerea sub sechestru asigurator a spațiilor și a echipamentelor acestora, în temeiul articolului 4 alineatul 4 bis din Legea nr. 401/89. Întrucât Ministerul Public a confirmat aceste sechestre, domniile Palazzese și Sorricchio au introdus fiecare o contestație împotriva măsurilor asigurătorii la Tribunale di Teramo.

30 Această instanță apreciază că restricțiile impuse societăților de capitaluri cotate pe piețele reglementate care le-au împiedicat, în 1999, să participe la ultima cerere de ofertă pentru acordarea concesiunilor de exploatare a activităților de pariuri sunt incompatibile cu principiile dreptului comunitar, întrucât operează o discriminare față de operatorii care nu sunt italieni. În consecință, precum Tribunale di Larino, această instanță are îndoieli în ceea ce privește temeinicia hotărârii Gesualdi.

31 În aceste condiții, Tribunale di Teramo a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„[Articolul 43 alineatul (1) CE și articolul 49 alineatul (1) CE] pot fi interpretate în sensul că permit statelor membre să deroge cu titlu temporar (pentru o perioadă de la șase la doisprezece ani) de la regimul libertății de stabilire și al libertății de a presta servicii în interiorul Uniunii Europene și să legifereze după cum urmează, fără a aduce atingere principiilor comunitare sus-menționate:

- atribuind către anumite persoane concesiuni pentru exercitarea unor activități de prestări de servicii determinate, pentru o durată de șase până la doisprezece ani, pe baza unui regim normativ care condusesese la excluderea de la atribuire a anumitor tipuri de concurenți (care nu sunt italieni);

- modificând acest regim juridic, după ce s-a luat act de incompatibilitatea sa cu principiile enunțate de articolele 43 [CE] și 49 [...] CE, în sensul de a permite în viitor participarea la procedurile de atribuire a operatorilor care erau anterior excluși;

- neprocedând la revocarea concesiunilor de exploatare acordate sub imperiul regimului juridic anterior, deși considerat a fi contrar, astfel cum s-a arătat, principiilor libertății de stabilire și libertății de circulație a serviciilor, nici la organizarea unei noi atribuirii conforme cu noile reguli care respectă aceste principii;

- în schimb, continuând urmărirea penală a oricărei persoane care acționează în legătură cu operatorii care, [deși] autorizați să exercite această activitate în statul membru de origine, totuși nu au putut să solicite o concesiune de exploatare tocmai din cauza restricțiilor impuse prin regimul precedent de atribuire a concesiunilor, abrogat ulterior?”

³² Printr-o primă ordonanță a președintelui Curții din 14 octombrie 2004, cauzele C-359/04 și C-360/04 au fost reunite pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii. Printr-o a doua ordonanță a președintelui Curții, din 27 ianuarie 2006, cauza C-338/04 a fost reunită cu cauzele C-359/04 și C-360/04 pentru buna desfășurare a procedurii orale și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

³³ În cauza C-338/04, guvernele care au depus observații, cu excepția guvernului belgian, pun în discuție admisibilitatea întrebării formulate. În ceea ce privește cauzele C-359/04 și C-360/04, guvernele italian și spaniol exprimă îndoieli asupra admisibilității întrebării. În ceea ce privește cauza C-338/04, guvernele portughez și finlandez subliniază că decizia de trimitere pronunțată de Tribunale di Larino nu conține informații suficiente pentru a permite formularea unui răspuns, în timp ce, potrivit guvernelor italian, german, spaniol și francez, întrebarea formulată privește interpretarea dreptului național, și nu a dreptului comunitar, și, în consecință, invită Curtea să se pronunțe asupra compatibilității normelor de drept intern cu dreptul comunitar. Guvernele italian și spaniol manifestă aceeași rezervă în ceea ce privește admisibilitatea întrebărilor formulate în cauzele C-359/04 și C-360/04.

34 În ceea ce privește informațiile care trebuie transmise Curții în cadrul unei decizii de trimitere, trebuie amintit că aceste informații nu folosesc doar la a permite Curții să dea răspunsuri utile, ci trebuie de asemenea să dea posibilitatea și guvernelor statelor membre, precum și celorlalte părți interesate să își prezinte observațiile, conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, în acest scop, pe de o parte, instanța națională are obligația de a defini cadrul de fapt și de drept în care se înscriu întrebările formulate sau cel puțin să explice ipotezele de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări. Pe de altă parte, decizia de trimitere trebuie să indice motivele exacte care au determinat instanța națională să reflecteze asupra interpretării dreptului comunitar și să aprecieze ca necesar să adreseze întrebări preliminare Curții. În acest context, este indispensabil ca instanța națională să ofere un minim de explicații cu privire la motivele care au stat la baza alegerii prevederilor comunitare a căror interpretare o solicită și cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului (a se vedea în special în acest sens hotărârea din 26 ianuarie 1993, Telemarsicabruzzo și alții, C-320/90-C-322/90, Rec., p. I-393, punctul 6, hotărârea din 6 decembrie 2005, ABNA și alții, C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctele 45-47, precum și hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson, C-506/04, Rec., p. I-8613).

35 Decizia de trimitere pronunțată de Tribunale di Larino (cauza C-338/04) îndeplinește aceste cerințe. Într-adevăr, în măsura în care contextul juridic național, precum și argumentele invocate de părți sunt, în esență, identice cadrului în care se înscria hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, o trimitere la această hotărâre ar fi fost suficientă pentru a permite atât Curții, cât și guvernelor statelor membre și celorlalte părți interesate să identifice obiectul litigiului.

36 În ceea ce privește repartizarea responsabilităților în cadrul sistemului de cooperare stabilit prin articolul 234 CE, este adevărat că interpretarea prevederilor naționale este de competența instanțelor naționale, nu a Curții, și nu este de competența

acesteia din urmă să se pronunțe, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul acestui articol, asupra compatibilității normelor de drept intern cu prevederile dreptului comunitar. În schimb, Curtea este competentă să furnizeze instanței naționale toate elementele de interpretare proprii dreptului comunitar care să îi permită acesteia să aprecieze compatibilitatea normelor de drept intern cu reglementarea comunitară (a se vedea în special hotărârile din 30 noiembrie 1995, Gebhard, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 19, precum și Wilson, citată anterior, punctele 34 și 35).

37 În această privință, avocatul general a subliniat în mod întemeiat, la punctul 70 din concluzii, că prin conținutul său literal, întrebarea preliminară formulată de către Tribunale di Larino (cauza C-338/04) invită Curtea să se pronunțe asupra compatibilității unei prevederi de drept intern cu dreptul comunitar. Cu toate acestea, deși Curtea nu poate răspunde la această întrebare astfel cum este formulată, nimic nu o împiedică să dea un răspuns util instanței de trimitere, furnizându-i acesteia elementele de interpretare proprii dreptului comunitar care îi vor permite să se pronunțe ea însăși asupra compatibilității dreptului intern cu dreptul comunitar.

38 Întrebarea preliminară formulată de Tribunale di Teramo (C-359/04 și C-360/04) identifică în mod exact efectele unei serii de intervenții legislative naționale și solicită Curții clarificări asupra compatibilității acestor efecte cu Tratatul CE. În consecință, o astfel de întrebare nu invită Curtea să se pronunțe asupra interpretării dreptului național sau asupra compatibilității acestuia cu dreptul comunitar.

39 Întrebările formulate trebuie, așadar, declarate admisibile.

Cu privire la întrebările preliminare

40 Din dosarele transmise Curții rezultă că un operator interesat să exercite, în Italia, o activitate în sectorul jocurilor de noroc trebuie să se conformeze unei legislații naționale caracterizate prin:

- obligația de a obține o concesiune,

- un mod de atribuire a respectivelor concesiuni prin intermediul unei cereri de ofertă care exclude anumite tipuri de operatori și în special societățile comerciale ai căror acționari individuali nu sunt identificabili în orice moment,

- obligația de a obține o autorizație a poliției și

- sancțiuni penale în caz de nerespectare a legislației în cauză.

41 Prin întrebările preliminare, care trebuie examinate împreună, instanțele de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 43 CE și 49 CE se

opun unei legislații naționale privind jocurile de noroc, precum cea în discuție în acțiunile principale, în măsura în care aceasta prezintă astfel de caracteristici.

- 42 Curtea s-a pronunțat deja în sensul că legislația națională în discuție în acțiunile principale implică, în măsura în care interzice – sancționând din punct de vedere penal – exercitarea de activități în sectorul jocurilor de noroc în lipsa concesiunilor sau a autorizației eliberate de către stat, restricții la libertatea de stabilire, precum și la libertatea de a presta servicii (hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 59 și dispozitivul).
- 43 Pe de o parte, restricțiile impuse intermediarilor, precum inculpații din litigiile principale, constituie obstacole la libertatea de stabilire a societăților cu sediul într-un alt stat membru, precum Stanley, care își continuă activitatea de colectare a pariurilor în alte state membre prin intermediul unei organizații de agenții, precum CTD-urile gestionate de către inculpații din acțiunile principale (a se vedea hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 46).
- 44 Pe de altă parte, interdicția impusă intermediarilor, precum inculpații din acțiunile principale, de a facilita prestarea de servicii de pariuri sportive organizate de un prestator, cum este Stanley, stabilit într-un alt stat membru decât cel în care își exercită activitatea acești intermediari, constituie o restricție la dreptul respectivului prestator la libera prestare de servicii, și aceasta chiar dacă intermediarii sunt stabiliți în același stat membru cu destinatarii respectivelor servicii (hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 58).

- 45 În aceste condiții, se impune a examina dacă restricțiile în discuție în acțiunile principale pot fi admise cu titlu de măsuri derogatorii prevăzute expres la articolele 45 CE și 46 CE sau dacă pot fi justificate, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general (hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 60).
- 46 În această privință, o serie de motive imperative de interes general, cum ar fi obiectivele de protecție a consumatorilor, de prevenire a fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc, precum și de prevenire a tulburărilor ordinii sociale în general, au fost admise de către jurisprudență (a se vedea în acest sens hotărârea din 24 martie 1994, Schindler, C-275/92, Rec., p. I-1039, punctele 57-60, hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții, C-124/97, Rec., p. I-6067, punctele 32 și 33, hotărârea Zenatti, citată anterior, punctele 30 și 31, precum și hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 67).
- 47 În acest context, particularitățile de ordin moral, religios sau cultural, precum și consecințele prejudiciabile din punct de vedere moral și financiar pentru individ și societate care sunt asociate cu jocurile de noroc și pariurile pot fi de natură a justifica existența, în beneficiul autorităților naționale, a unei puteri de apreciere suficiente pentru a determina cerințele pe care le presupune protecția consumatorului și a ordinii sociale (hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 63).
- 48 În această privință, dacă statele membre sunt libere să fixeze obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, eventual, să definească cu precizie nivelul de protecție urmărit, restricțiile pe care le impun trebuie, cu toate acestea, să îndeplinească condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor.
- 49 În consecință, trebuie să se examineze separat pentru fiecare dintre restricțiile impuse de legislația națională în special dacă aceasta este de natură să asigure

realizarea obiectivului sau a obiectivelor invocate de statul membru în cauză și dacă nu depășește ceea ce este necesar pentru a-l atinge. În orice caz, aceste restricții trebuie aplicate în mod nediscriminatoriu (a se vedea în acest sens hotărârea Gebhard, citată anterior, punctul 37, hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctele 64 și 65, precum și hotărârea din 13 noiembrie 2003, Lindman, C-42/02, Rec., p. I-13519, punctul 25).

Cu privire la cerința unei concesiuni

- 50 Pentru a-și putea desfășura activitatea în sectorul jocurilor de noroc în Italia, un operator trebuie să obțină o concesiune. În virtutea sistemului de concesiuni utilizat, numărul de operatori este limitat. În ceea ce privește acceptarea pariurilor, numărul de concesiuni pentru gestionarea pariurilor sportive, altele decât pariurile hipice, și numărul concesiunilor pentru acceptarea pariurilor hipice sunt fiecare limitate la 1 000.
- 51 Se impune a sublinia încă de la început că faptul că acest număr de concesiuni pentru cele două categorii a fost considerat, după cum rezultă din dosare, ca fiind „suficient” pentru întreg teritoriul național pe baza unei estimări specifice nu poate justifica, în sine, obstacolele în calea libertății de stabilire, precum și a libertății de a presta servicii care rezultă din această limitare.
- 52 În ceea ce privește obiectivele care ar putea justifica aceste obstacole, trebuie făcută o distincție, în acest context, între, pe de o parte, obiectivul care vizează reducerea

ocaziilor de joc și, pe de altă parte, în măsura în care jocurile de noroc sunt autorizate, obiectivul care vizează lupta împotriva criminalității, supunând unui control operatorii activi din acest sector și canalizând activitățile de jocuri de noroc în circuite astfel controlate.

53 Cu referire la primul tip de obiectiv, rezultă din jurisprudență că, dacă restricțiile referitoare la numărul de operatori pot fi, în principiu, justificate, aceste restricții trebuie, în orice caz, să răspundă preocupării de a reduce cu adevărat ocaziile de joc și de a limita activitățile în acest domeniu, în mod coerent și sistematic (a se vedea în acest sens hotărârile citate anterior Zenatti, punctele 35 și 36, precum și Gambelli și alții, punctele 62 și 67).

54 Or, potrivit jurisprudenței aparținând Corte suprema di cassazione, este cert că legiuitorul italian urmează o politică de deschidere în sectorul jocurilor de noroc, în scopul sporirii încasărilor fiscale, și că nicio justificare a legislației italiene nu ar putea fi întemeiată pe obiectivul limitării înclinației spre joc a consumatorilor sau al limitării ofertei de jocuri.

55 Într-adevăr, al doilea tip de obiectiv, și anume cel care vizează prevenirea exploatării activităților de jocuri de noroc în scopuri criminale sau frauduloase, canalizându-le în circuite controlabile, este identificat ca fiind scopul real al legislației italiene invocate în acțiunile principale, atât de către Corte suprema di cassazione, cât și de către guvernul italian în observațiile sale prezentate în fața Curții. Din această

perspectivă, o politică de extindere controlată în sectorul jocurilor de noroc poate fi întru totul compatibilă cu obiectivul care vizează atragerea jucătorilor care desfășoară activități de jocuri și de pariuri clandestine interzise ca atare către activități autorizate și reglementate. După cum au subliniat în special guvernele belgian și francez, pentru a atinge acest obiectiv, operatorii autorizați trebuie să constituie o alternativă fiabilă, dar în același timp atractivă, la o activitate interzisă, ceea ce poate implica, în sine, oferirea unei game vaste de jocuri, publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la noi tehnici de distribuție.

56 De altfel, guvernul italian a citat elemente de fapt, cum ar fi în special o anchetă efectuată în sectorul jocurilor și al pariurilor de către a șasea comisie permanentă (Finanțe și Trezorerie) a Senatului italian. Această anchetă a concluzionat că activitățile de jocuri de noroc și de pariuri clandestine interzise ca atare constituie o problemă considerabilă în Italia, pe care expansiunea activităților autorizate și reglementate ar putea-o remedia. Astfel, potrivit respectivei anchete, jumătate din cifra de afaceri totală a sectorului jocurilor de noroc în Italia este generată de aceste activități ilegale. De altfel, extinzând activitățile de jocuri și pariuri autorizate de lege, s-a estimat ca fiind realizabilă recuperarea, din respectivele activități ilegale, a unei părți din cifra de afaceri într-un quantum cel puțin echivalent sumei generate de activitățile autorizate de lege.

57 În aceste împrejurări, un sistem de concesiuni poate să constituie un mecanism eficace, care să permită controlarea operatorilor activi din sectorul jocurilor de noroc, în vederea prevenirii exploatării acestor activități în scopuri criminale sau frauduloase. În schimb, Curtea nu dispune de suficiente elemente de fapt pentru a aprecia, în sine, limitarea numărului global de concesiuni prin prisma cerințelor care decurg din dreptul comunitar.

- 58 Este de competența instanțelor de trimitere să verifice dacă, în măsura în care limitează numărul de operatori care își desfășoară activitatea în sectorul jocurilor de noroc, reglementarea națională răspunde cu adevărat obiectivului invocat de guvernul italian, și anume cel care vizează prevenirea exploatării activităților din acest sector în scopuri criminale sau frauduloase. De asemenea, le revine instanțelor de trimitere atribuția de a verifica dacă aceste restricții îndeplinesc cerințele care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea.

Cu privire la cererile de ofertă

- 59 Tribunale di Teramo (cauzele C-359/04 și C-360/04) subliniază în mod expres excluderea societăților de capitaluri ai căror acționari individuali nu sunt identificabili în orice moment și, prin urmare, a totalității societăților cotate pe piețele reglementate de la cererile de ofertă pentru atribuirea concesiunilor. Comisia Comunităților Europene a subliniat că această restricție are drept consecință excluderea de la aceste cereri de ofertă a celor mai importanți operatori comunitari în sectorul jocurilor de noroc, operatori care sunt constituiți sub forma societăților de capitaluri ale căror acțiuni sunt cotate pe piețele reglementate.
- 60 Se impune a sublinia, cu titlu preliminar, că problema caracterului licit al condițiilor impuse în cadrul cererilor de ofertă din 1999 este departe de a fi lipsită de obiect prin modificările legislative intervenite în 2002, care permiteau din acel moment tuturor societăților de capitaluri, fără nicio limitare în ce privește forma lor, să participe la cererile de ofertă în vederea atribuirii concesiunilor. Într-adevăr, după cum reliefează Tribunale di Teramo, din moment ce concesiunile acordate în 1999 erau valabile pentru o perioadă de șase ani și cu posibilitatea prelungirii pentru o nouă perioadă de șase ani și nicio nouă cerere de ofertă nu fusese prevăzută între timp, excluderea din sectorul jocurilor de noroc a societăților de capitaluri cotate pe

piețele reglementate, precum și a intermediarilor de felul inculpaților în acțiunile principale, care ar putea acționa în contul unor astfel de societăți, riscă să producă efecte până în 2011.

- 61 Curtea s-a pronunțat deja în sensul că, deși excluderea de la cererile de ofertă se aplică fără distincție tuturor societăților de capitaluri cotate pe piețele reglementate care ar putea fi interesate de concesiuni, fie că sunt stabilite în Italia sau într-un alt stat membru, în măsura în care lipsa operatorilor străini printre concesionari se datorează faptului că legislația italiană în materie de cereri de ofertă exclude, în practică, posibilitatea ca societățile de capitaluri cotate pe piețele reglementate în alte state membre să obțină concesiuni, legislația națională în materie de cereri de ofertă constituie, la prima vedere, o restricție la libertatea de stabilire (hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 48).
- 62 Independent de faptul de a stabili dacă excluderea societăților de capitaluri cotate pe piețele reglementate se aplică, în fapt, în același mod operatorilor stabiliți în Italia și celor care provin din alte state membre, această excludere totală depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului care vizează să se evite ca operatorii activi în sectorul jocurilor de noroc să fie implicați în activități criminale sau frauduloase. Într-adevăr, după cum a remarcat avocatul general la punctul 125 din concluzii, există alte mijloace pentru controlarea conturilor și a activităților operatorilor în sectorul jocurilor de noroc, care restrâng în același timp în mod nesemnificativ libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii, precum acela constând în strângerea de informații despre reprezentanții sau despre principalii acționari ai acestora. Această constatare este susținută de faptul că legiuitorul italian a considerat că poate abroga în totalitate respectiva excludere prin legea bugetului pentru 2003, fără a o înlocui totuși cu alte măsuri restrictive.

63 În ceea ce privește consecințele care decurg din ilegalitatea excluderii unui anumit număr de operatori de la cererile de ofertă în vederea atribuirii concesiunilor existente, rămâne în sarcina ordinii juridice naționale să prevadă modalitățile procedurale care asigură protecția drepturilor pe care le au operatorii în temeiul efectului direct al dreptului comunitar, cu condiția totuși ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele care guvernează situații similare de natură internă (principiul echivalenței) și să nu facă imposibil în practică sau excesiv de dificil exercițiul drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară (principiul eficienței) (a se vedea hotărârea din 20 septembrie 2001, *Courage și Crehan*, C-453/99, Rec., p. I-6297, punctul 29, precum și hotărârea din 19 septembrie 2006, *i-21 Germany și Arcor*, C-392/04 și C-422/04, Rec., p. I-8559, punctul 57). Atât revocarea și redistribuirea vechilor concesiuni, cât și scoaterea la concurs a unui număr adecvat de noi concesiuni ar putea fi soluții potrivite în această privință. Cu toate acestea, trebuie să se constate, în toate ipotezele, că, în absența unei proceduri de atribuire a concesiunilor deschise operatorilor care fuseseră excluși în mod ilegal de la posibilitatea de a beneficia de o concesiune cu ocazia ultimei competiții, lipsa concesiunii nu poate face obiectul sancțiunilor împotriva unor astfel de operatori.

64 Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate, așadar, în sensul că se opun unei legislații naționale, cum este cea în discuție în acțiunile principale, care exclude și care, mai mult, continuă să excludă din sectorul jocurilor de noroc operatorii constituiți sub forma societăților de capitaluri ale căror acțiuni sunt cotate pe piețele reglementate.

Cu privire la cerința autorizăției poliției

65 Cerința ca operatorii activi în domeniul jocurilor de noroc, precum și spațiile lor să fie supuse unui control inițial și unei supravegheri continue contribuie în mod clar la

obiectivul care vizează a se evita ca acești operatori să fie implicați în activități criminale sau frauduloase și pare a fi o măsură întru totul proporțională cu acest obiectiv.

66 Cu toate acestea, rezultă din dosar că inculpații din litigiile principale erau pregătiți să își procure autorizațiile poliției și să se supună unui astfel de control și unei asemenea supravegheri. Într-adevăr, de vreme ce autorizațiile poliției sunt eliberate numai titularilor unei concesiuni, ar fi fost imposibil pentru inculpații din acțiunile principale să obțină astfel de autorizații. În această privință, rezultă de asemenea din dosar că domnii Palazzese și Sorricchio solicitaseră, înainte de a-și începe activitățile, autorizații ale poliției conform articolului 88 din decretul regal, dar că solicitările lor rămăseseră fără rezultat.

67 Or, după cum a relevat avocatul general la punctul 123 din concluzii, procedura de acordare a unei autorizații a poliției este afectată, în aceste împrejurări, de viciile identificate mai sus, care împiedică asupra atribuirii concesiunilor. În consecință, lipsa autorizației poliției nu poate, în orice caz, să fie reproșată unor persoane precum inculpații din acțiunile principale, care nu ar fi putut obține astfel de autorizații, întrucât acordarea unei astfel de autorizații presupunea atribuirea unei concesiuni de care persoanele respective nu au putut beneficia, prin încălcarea dreptului comunitar.

Cu privire la sancțiunile penale

68 Dacă, în principiu, legislația penală este de competența statelor membre, conform jurisprudenței constante a Curții, dreptul comunitar impune limite acestei competențe, printr-o astfel de legislație neputându-se restrânge, într-adevăr,

libertățile fundamentale garantate de dreptul comunitar (a se vedea hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa, C-348/96, Rec., p. I-11, punctul 17).

- 69 În plus, rezultă din jurisprudență că un stat membru nu poate aplica o sancțiune penală pentru o formalitate administrativă neîndeplinită atunci când îndeplinirea acestei formalități este refuzată sau făcută imposibilă de către statul membru vizat prin încălcarea dreptului comunitar (a se vedea în acest sens hotărârea din 15 decembrie 1983, Rienks, 5/83, Rec., p. 4233, punctele 10 și 11).
- 70 Or, reiese că persoane precum inculpații din acțiunile principale, în calitatea lor de administratori de CTD-uri legate de o societate care organizează pariuri, cotate pe piețele reglementate și stabilite într-un alt stat membru, oricum nu puteau să obțină concesiunile și autorizațiile poliției impuse de legislația italiană, întrucât, încălcând dreptul comunitar, Republica Italiană condiționează acordarea unei autorizații a poliției de deținerea unei concesiuni și întrucât, la data ultimei cereri de ofertă la care se face referire în acțiunile principale, acest stat membru refuzase să atribuie concesiuni societăților cotate pe piețele reglementate. În aceste împrejurări, Republica Italiană nu ar putea aplica sancțiuni penale pentru exercitarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau autorizația poliției unor persoane precum inculpații din acțiunile principale.
- 71 Se impune, în consecință, să se constate că articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum aceea în discuție în acțiunile principale, care impune o sancțiune penală unor persoane precum inculpații din acțiunile principale pentru faptul de a fi exercitat o activitate

organizată de colectare a pariurilor în lipsa unei concesiuni sau a unei autorizații a poliției impuse de legislația națională, atunci când aceste persoane nu au putut obține respectivele concesiuni sau autorizații ca urmare a refuzului acestui stat membru, care încalcă dreptul comunitar, de a li le acorda.

72 Având în vedere totalitatea considerentelor ce precedă, este necesar să se răspundă întrebărilor formulate astfel:

- 1) O reglementare națională care interzice exercitarea activităților de colectare, acceptare, înregistrare și transmitere a propunerilor de pariuri, în special sportive, în lipsa unei concesiuni sau a autorizației poliției eliberate de statul membru vizat constituie o restricție la libertatea de stabilire, precum și la libertatea de a presta servicii, prevăzute la articolul 43 CE și la articolul 49 CE.

- 2) Este de competența instanțelor de trimitere să verifice dacă, în măsura în care limitează numărul operatorilor care acționează în sectorul jocurilor de noroc, reglementarea națională răspunde într-adevăr obiectivului de prevenire a exploatării activităților din acest sector în scopuri criminale sau frauduloase.

- 3) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum aceea în discuție în acțiunile principale, care exclude și, mai mult, continuă să excludă din sectorul jocurilor de noroc operatorii constituiți sub formă de societăți de capitaluri ale căror acțiuni sunt cotate pe piețele reglementate.

- 4) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum aceea în discuție în acțiunile principale, care impune o sancțiune penală unor persoane precum inculpații din acțiunile principale pentru exercitarea unei activități organizate de colectare de pariuri în lipsa unei concesiuni sau a unei autorizații a poliției impuse de legislația națională atunci când aceste persoane nu au putut obține respectivele concesiuni sau autorizații ca urmare a refuzului acestui stat membru, care încalcă dreptul comunitar, de a li le acorda.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 73 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) **O reglementare națională care interzice exercitarea activităților de colectare, acceptare, înregistrare și transmitere a propunerilor de pariuri, în special pariuri sportive în lipsa unei concesiuni sau a autorizației poliției eliberate de statul membru vizat constituie o restricție la libertatea de**

stabilire, precum și la libertatea de a presta servicii, prevăzute la articolul 43 CE și la articolul 49 CE.

- 2) Este de competența instanțelor de trimitere să verifice dacă, în măsura în care limitează numărul de operatori care acționează în sectorul jocurilor de noroc, reglementarea națională răspunde într-adevăr obiectivului de prevenire a exploatării activităților din acest sector în scopuri criminale sau frauduloase.**

- 3) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum aceea în discuție în acțiunile principale, care exclude și, mai mult, continuă să excludă din sectorul jocurilor de noroc operatorii constituiți sub formă de societăți de capitaluri ale căror acțiuni sunt cotate pe piețele reglementate.**

- 4) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum aceea în discuție în acțiunile principale, care impune o sancțiune penală unor persoane precum inculpații din acțiunile principale pentru exercitarea unei activități organizate de colectare de pariuri în lipsa unei concesiuni sau a unei autorizații a poliției impuse de legislația națională, atunci când aceste persoane nu au putut obține respectivele concesiuni sau autorizații ca urmare a refuzului acestui stat membru, care încalcă dreptul comunitar, de a li le acorda.**

Semnături

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

16 februarie 2012 (*1)

„Libertatea de stabilire — Libera prestare a serviciilor — Jocuri de noroc — Colectare de pariuri privind evenimente sportive — Cerința unei concesiuni — Consecințe care rezultă din încălcarea dreptului Uniunii cu ocazia atribuirii concesiunilor — Atribuirea a 16300 de concesiuni suplimentare — Principiul egalității de tratament și obligația de transparență — Principiul securității juridice — Protecția titularilor concesiunilor anterioare — Reglementare națională — Distanțe minime obligatorii între punctele de colectare a pariurilor — Admisibilitate — Activități transfrontaliere care pot fi asimilate celor care fac obiectul concesiunii — Interdicție prevăzută de reglementarea națională — Admisibilitate”

În cauzele conexe C-72/10 și C-77/10,

având ca obiect cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Corte suprema di cassazione (Italia), prin deciziile din 10 noiembrie 2009, primite de Curte la 9 februarie 2010, în procesele penale împotriva

Marcello Costa (C-72/10),

Ugo Cifone(C-77/10),

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, domnii K. Schiemann (raportor) și L. Bay Larsen, doamna C. Toader și domnul E. Jarașiūnas, judecători,

avocat general: domnul P. Cruz Villalón,

grefier: doamna A. Impellizzeri, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 iunie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Costa, de D. Agnello, avocatessa;
- pentru domnul Cifone, de D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, A. Aversa, A. Piccinini, F. Donati și A. Dossena, avocați;
- pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul F. Arena, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul belgian, de doamnele L. Van den Broeck și M. Jacobs, în calitate de agenți, asistate de P. Vlaemminck, advocaat, și de A. Hubert, avocat;
- pentru guvernul spaniol, de domnul F. Diéz Moreno, în calitate de agent;
- pentru guvernul portughez, de domnii L. Inez Fernandes și P. Mateus Calado, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de domnul E. Traversa și de doamna S. La Pergola, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 27 octombrie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare privesc interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE.
- 2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor proceduri penale declanșate împotriva domnilor Costa și Cifone, administratori ai unor centre de transmitere a datelor (denumite în continuare „CTD”) aflate în raporturi contractuale cu societatea de drept englez Stanley International Betting

Ltd (denumită în continuare „Stanley”), pentru încălcarea legislației italiene privind colectarea de pariuri, în special a Decretului regal nr. 773 de aprobare a textului unic al legilor în materie de siguranță publică (Regio decreto nr. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) din 18 iunie 1931 (GURI nr. 146 din 26 iunie 1931), astfel cum a fost modificat prin articolul 37 alineatul 4 din Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000 (supliment ordinar la GURI nr. 302 din 29 decembrie 2000, denumit în continuare „Decretul regal”). Cererile menționate se înscriu în contexte juridice și factuale asemănătoare celor din cauzele în care s-au pronunțat Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti ([C-67/98, Rec., p. I-7289](#)), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții ([C-243/01, Rec., p. I-13031](#)), Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții ([C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891](#)), precum și Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia ([C-260/04, Rep., p. I-7083](#)).

Cadrul juridic

- 3 Reglementarea italiană prevede, în esență, că desfășurarea activităților de colectare și de gestionare a pariurilor este condiționată de obținerea unei concesiuni în urma unei proceduri de cerere de ofertă și, ulterior, a unei autorizații din partea poliției. Orice încălcare a acestei reglementări poate atrage sancțiuni penale.

Concesiunile

- 4 Până la modificarea legislației aplicabile, intervenită în anul 2002, operatorilor constituiți sub forma societăților de capitaluri ale căror acțiuni erau cotate pe piețele reglementate nu li se puteau atribui concesiuni pentru jocurile de noroc. În consecință, acești operatori erau excluși de la procedurile de cereri de ofertă pentru atribuirea de concesiuni care s-au desfășurat în anul 1999. Nelegalitatea acestei excluderi, în lumina articolelor 43 CE și 49 CE, a fost constatată, printre altele, în hotărârea Placanica și alții, citată anterior.
- 5 Prin intermediul Decretului-lege nr. 223 din 4 iulie 2006 privind adoptarea unor dispoziții urgente pentru relansarea economică și socială, pentru controlul și raționalizarea cheltuielilor publice, precum și intervenții în domeniul încasărilor fiscale și al combaterii fraudei fiscale, aprobat prin Legea nr. 248 din 4 august 2006 (GURI nr. 18 din 11 august 2006, denumit în continuare „Decretul Bersani”), în Italia a fost realizată o reformă a sectorului jocurilor de noroc menită să asigure adaptarea acestui sector la cerințele care decurg din dreptul Uniunii.
- 6 Articolul 38 din Decretul Bersani, intitulat „Măsuri de combatere a jocurilor nelegale”, prevede la alineatul 1 adoptarea, până la 31 decembrie 2006, a unei serii de măsuri vizând „combaterea proliferării jocurilor neregulate și nelegale, prevenirea evaziunii și a fraudei fiscale în sectorul jocurilor de noroc, precum și garantarea protecției jucătorilor”.
- 7 La articolul 38 alineatele 2 și 4 din Decretul Bersani sunt prevăzute noile norme referitoare la distribuirea jocurilor de noroc aferente, pe de o parte, altor evenimente decât cursele hipice și, pe de altă parte, curselor hipice. În special:
 - este prevăzută deschiderea a cel puțin 7000 de noi puncte de vânzare pentru jocurile de noroc aferente altor evenimente decât cursele hipice și a cel puțin 10000 de noi puncte de vânzare pentru jocurile de noroc aferente curselor hipice;
 - numărul maxim de puncte de vânzare pentru fiecare localitate este stabilit în funcție de numărul de locuitori și ținând seama de punctele de vânzare pentru care a fost deja acordată o concesiune în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999;
 - noile puncte de vânzare trebuie să respecte o distanță minimă față de cele pentru care a fost deja acordată o concesiune în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999;
 - Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat (denumită în continuare „AAMS”), care funcționează în subordinea Ministerului Economiei și Finanțelor, este însărcinată „să definească măsurile de protecție” a titularilor concesiunilor acordate în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999.

Autorizațiile poliției

- 8 Sistemul de concesionare este legat de un sistem de controale privind siguranța publică reglementat de Decretul regal. În temeiul articolului 88 din acesta, autorizația poliției poate fi acordată exclusiv persoanelor care dețin o concesiune sau autorizația unui minister ori a unei alte entități căreia legea îi conferă dreptul de a organiza sau de a exploata pariuri.

Sancțiunile penale

- 9 În Italia, organizarea de jocuri de noroc, inclusiv pe cale telematică sau telefonică, fără a fi titularul unei concesiuni sau al unei autorizații eliberate de poliție, care sunt obligatorii potrivit legii, constituie infracțiune, sancționată cu pedeapsa închisorii de până la trei ani, în conformitate cu articolul 4 din Legea nr. 401 din 13 decembrie 1989 privind intervențiile în sectorul jocurilor și al pariurilor clandestine și protejarea bunei desfășurări a competițiilor sportive (GURI nr. 294 din 18 decembrie 1989), astfel cum a fost modificată prin articolul 37 alineatul 5 din Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000 (supliment ordinar la GURI nr. 302 din 29 decembrie 2000, denumită în continuare „Legea nr. 401/89”).

Acțiunile principale și întrebarea preliminară

Stanley și situația acesteia în Italia

- 10 Stanley este autorizată să desfășoare activitatea de colectare de pariuri în Regatul Unit în temeiul unei licențe emise de autoritățile din Liverpool. Stanley acceptă pariuri cu valoare fixă pentru o gamă variată de evenimente, sportive și de altă natură, naționale și internaționale.
- 11 Stanley operează în Italia prin intermediul a peste 200 de agenții constituite sub formă de CTD-uri. Acestea sunt spații deschise publicului, în care participanții la pariuri pot încheia pariuri sportive pe cale telematică, prin accesarea unui server aparținând Stanley, situat în Regatul Unit sau în alt stat membru, pot să plătească mizele și, dacă e cazul, să încaseze câștigurile. CTD-urile sunt gestionate de operatori independenți care au raporturi contractuale cu Stanley. Stanley operează în Italia exclusiv prin intermediul acestor puncte fizice de vânzare cu amănuntul și, prin urmare, nu este un operator de jocuri de noroc prin internet.
- 12 Este cert că, având în vedere modul de operare al Stanley, în principiu, acesteia îi revine obligația de a obține o concesiune pentru desfășurarea activităților de colectare și de gestionare de pariuri în Italia, ceea ce ar permite CDT-urilor să își exercite activitatea.
- 13 Stanley, care făcea parte dintr-un grup cotate pe piețele reglementate, a fost exclusă, cu încălcarea dreptului Uniunii, de la procedura de cerere de ofertă care a avut drept rezultat, în anul 1999, atribuirea a 1000 de concesiuni pentru comercializarea de pariuri privind competiții sportive, altele decât cursele hipice, valabile pentru o perioadă de șase ani și cu posibilitatea prelungirii pentru încă șase ani.
- 14 Dispozițiile Decretului Bersani au fost puse în aplicare prin proceduri de cerere de ofertă lansate de AAMS în cursul anului 2006. La 28 august 2006, în temeiul alineatelor 2 și 4 ale articolului 38 din Decretul Bersani, au fost publicate două anunțuri de participare prin care au fost scoase la concurs concesiuni pentru 500 de puncte de vânzare specializate în competiții hipice și pentru 9500 de puncte de vânzare nespecializate în competiții hipice, în plus față de crearea unor rețele de pariuri la distanță privind competiții hipice, precum și pentru 1900 de puncte de vânzare specializate în jocuri sportive și pentru 4400 de puncte de vânzare nespecializate în jocuri sportive, în plus față de crearea unor rețele de pariuri la distanță privind jocuri sportive. Aceste anunțuri au fost publicate la 30 august 2006 și în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (procedurile nr. 2006/S-163-175655 și respectiv, 2006/S-164-176680). Data limită pentru depunerea ofertelor a fost stabilită la 20 octombrie 2006, pentru toate tipurile de concesiuni.
- 15 Documentația referitoare la cererile de ofertă cuprindea, printre altele, un caiet de sarcini care conținea opt anexe, precum și proiectul de convenție între AAMS și adjudecatarul concesiunii pentru jocuri de noroc aferente altor evenimente decât cursele hipice (denumit în continuare „proiectul de convenție”).
- 16 Caietul de sarcini menționat condiționa participarea la procedura de cerere de ofertă, pe de o parte, în temeiul articolului 13 din acesta, de constituirea unei garanții bancare provizorii și, pe de altă

parte, în temeiul articolului 14 din acesta, de angajamentul de a constitui o garanție bancară definitivă care să acopere obligațiile care decurgeau din concesiune.

- 17 În conformitate cu articolul 23 alineatul 2 litera a) din proiectul de convenție, AAMS trebuie să decidă decăderea din dreptul la concesiune în cazul în care „concesionarii sau reprezentantul legal ori administratorii concesionarului fac obiectul unor măsuri asigurătorii sau al unor decizii de trimitere în judecată la instanța competentă pentru ca aceasta să se pronunțe cu privire la posibila săvârșire a unor infracțiuni prevăzute de Legea nr. 55 din 19 martie 1990, precum și a oricăror alte posibile infracțiuni susceptibile să aducă atingere raporturilor de încredere cu AAMS”.
- 18 Pe de altă parte, articolul 23 alineatul 3 din proiectul de convenție prevede că AAMS „decide decăderea din dreptul la concesiune, după ce a suspendat de îndată, cu titlu de măsură asigurătorie, efectele acesteia, atunci când concesionarul comercializează, personal sau prin intermediul unei societăți legate de acesta – indiferent care este natura acestei legături – pe teritoriul italian sau prin intermediul unor site-uri telematice aflate în afara teritoriului național, jocuri asimilabile jocurilor publice sau altor jocuri gestionate de AAMS sau jocuri interzise de ordinea juridică italiană”.
- 19 În conformitate cu articolul 23 alineatul 6 din proiectul de convenție, în cazul în care se decide decăderea din dreptul la concesiune, garanția bancară constituită de concesionar se pierde în favoarea AAMS, și aceasta fără a se aduce atingere dreptului AAMS de a solicita repararea unui prejudiciu ulterior.
- 20 În urma publicării anunțurilor de participare, Stanley și-a manifestat din nou interesul de a obține o concesiune pentru colectarea și gestionarea de pariuri și a obținut de la AAMS suportul informatic necesar pentru depunerea unei oferte. În continuare, Stanley a solicitat AAMS explicații cu privire la unele dintre dispozițiile care ar fi putut împiedica participarea sa la procedura de cerere de ofertă și pe care le-a considerat neclare în anumite privințe.
- 21 Prin scrisoarea din 21 septembrie 2006, Stanley a întrebat AAMS dacă modul său de operare, care se baza pe CTD-uri afiliate, era considerat de aceasta o încălcare a principiilor și a dispozițiilor cuprinse în documentația referitoare la cererea de ofertă, în special la articolul 23 alineatul 3 din proiectul de convenție, astfel încât participarea la procedurile menționate și eventualul rezultat pozitiv al acesteia puteau să împiedice desfășurarea activității menționate, și dacă desfășurarea acesteia putea constitui o cauză de revocare, de decădere sau de suspendare a concesiunilor care ar fi fost eventual atribuite.
- 22 În răspunsul din data de 6 octombrie 2006, AAMS a arătat că participarea la procedurile de cerere de ofertă este condiționată în Italia de renunțarea la desfășurarea de activități transfrontaliere, afirmând totuși în special că noul sistem permitea ofertanților câștigători să creeze rețele de puncte de vânzare care puteau avea de asemenea caracter național. Cu toate acestea, AAMS a atras atenția asupra faptului că, „în condiții normale, astfel de rețele [tindeau] să înlocuiască eventualele rețele vechi și, în aceste condiții, dispozițiile articolului 23 din modelul de convenție [constituiau] o protecție adecvată a investițiilor realizate de acești concesionari”.
- 23 În răspunsul la această scrisoare, Stanley a solicitat AAMS, la 10 octombrie 2006, să reanalizeze situația sa, „cu modificarea clauzelor cererii de ofertă, în special a articolului 23 din proiectul de convenție, astfel încât să putem participa la selecție fără să fim obligați să renunțăm la exercitarea libertății noastre fundamentale de a presta servicii transfrontaliere”.
- 24 De asemenea, la 12 octombrie 2006, Stanley a transmis AAMS următoarea întrebare suplimentară: „În cazul în care Stanley ar decide să renunțe la exploatarea serviciilor sale transfrontaliere în Italia și să participe la procedurile de cerere de ofertă, operatorii actuali din rețeaua sa – care are caracter național – ar putea fi afectați personal prin pierderea dreptului lor de operare? În cazul unui răspuns negativ, acești operatori vor trebui să îndeplinească criteriile de operare suplimentare sau, dimpotrivă, vor putea să se limiteze să adere la proiectul de convenție-tip stabilit de AAMS?”
- 25 La 17 octombrie 2006, Stanley a semnalat că nu a primit răspuns la solicitările sale din 10 și din 12 octombrie 2006 privind acordarea unor explicații, răspuns de care avea nevoie urgent pentru a putea decide dacă va participa sau nu la procedurile de cerere de ofertă. La 18 octombrie 2006, AAMS a respins în mod definitiv solicitările privind acordarea de explicații formulate de Stanley, care, în consecință, a decis să nu participe la procedura de cerere de ofertă.

- 26 Prin acțiunea nr. 10869/2006 din 27 noiembrie 2006, care este în prezent pendinte, Stanley a solicitat la Tribunale amministrativo regionale del Lazio anularea anunțurilor și a actelor referitoare la procedurile de cerere de ofertă.
- 27 Procedurile de cerere de ofertă au fost finalizate în cursul lunii decembrie 2006, cu atribuirea a aproximativ 14000 de concesiuni noi.

Procedurile în care au fost implicați administratorii CDT-urilor aparținând Stanley

- 28 Cu toate că Stanley nu a devenit titulara unei concesiuni pentru colectarea și gestionarea de pariuri, domnii Costa și Cifone au solicitat autorizația poliției prevăzută la articolul 88 din Decretul regal pentru desfășurarea activității lor în calitate de administratori ai unor CDT-uri.

Cauza Costa (C-72/10)

- 29 La data faptelor din acțiunea principală, domnul Costa era administrator al unui CDT la Roma (Italia), conform unui contract din 27 mai 2008.
- 30 În urma cererii sale de a obține o autorizație din partea poliției, la 8 octombrie 2008, Poliția de Stat din Roma a efectuat controale la CDT-ul domnului Costa și a constatat săvârșirea infracțiunii de exercitare abuzivă a activităților de pariuri, prevăzută la articolul 4 din Legea nr. 401/89, mai precis, colectarea de pariuri privind evenimente sportive desfășurată fără concesiune și fără autorizația poliției, care sunt obligatorii potrivit legii.
- 31 Prin decizia din 27 ianuarie 2009, giudice per le indagini preliminari (judecătorul de instrucție) al Tribunale di Roma a decis încetarea procesului penal declanșat împotriva domnului Costa „pentru motivul că faptele nu mai constituie infracțiune”. Potrivit acestei instanțe, rezulta dintr-o hotărâre a Corte suprema di cassazione, referitoare la o cauză similară, că legislația penală italiană era contrară dreptului Uniunii și, în consecință, nu trebuia să se aplice (hotărârea din 27 mai 2008, pronunțată în cauza nr. 27532/08).
- 32 În recursul formulat împotriva acestei decizii la Corte suprema di cassazione, Parchetul susține că reglementarea națională în domeniul concesiunilor și al autorizațiilor poliției este compatibilă cu dreptul Uniunii și subliniază că, în lipsa unei măsuri a autorităților italiene de refuz al acordării unei concesiuni care să poată fi contestată la instanța administrativă, domnul Costa nu poate invoca în niciun caz săvârșirea unor încălcări ale dreptului Uniunii de către Republica Italiană și nu poate solicita neaplicarea unei reglementări de la aplicarea căreia s-a sustras cu intenție.

Cauza Cifone (C-77/10)

- 33 La data faptelor din acțiunea principală, domnul Cifone era administrator al unui CDT la Molfetta, în provincia Bari (Italia). La 26 iulie 2007 a fost formulată la chestorul poliției din Bari o cerere pentru acordarea unei autorizații din partea poliției.
- 34 La 7 noiembrie 2007, o societate concurentă, care deținea o concesiune emisă de AAMS în temeiul Decretului Bersani, a depus o plângere la Parchetul de pe lângă Tribunale di Trani. Obiectul acelei plângeri consta în începerea urmăririi penale a mai multor intermediari care își desfășurau activitatea în provincia Bari, acuzați de săvârșirea infracțiunii de exercitare abuzivă a activităților de pariuri, prevăzută la articolul 4 din Legea nr. 401/89, printre care se afla și domnul Cifone.
- 35 La 20 octombrie 2007, Guardia di Finanza di Molfetta (Garda Financiară Molfetta), acționând din oficiu, a pus sechestru asigurător asupra anumitor echipamente și spații comerciale aparținând CDT-ului domnului Cifone.
- 36 Ministerul Public a confirmat legalitatea înființării sechestrului menționat și a solicitat giudice per le indagini preliminari al Tribunale di Trani să dispună instituirea sechestrului asigurător penal asupra spațiilor comerciale și a echipamentelor tuturor persoanelor cercetate, printre care se afla și domnul Cifone. Prin decizia din 26 mai 2008, acest tribunal a dispus instituirea sechestrului asigurător pentru încălcarea, printre altele, a articolului 4 din Legea nr. 401/89, decizie care a fost confirmată de Tribunale del riesame di Bari prin ordonanța din 10 și din 14 iulie 2008.

- 37 La 9 septembrie 2008, domnul Cifone a formulat recurs împotriva ordonanței din 10 și din 14 iulie 2008. Domnul Cifone a solicitat neaplicarea reglementării naționale, inclusiv în ceea ce privește efectele sale în materie penală, pentru motivul că, întrucât confirmă validitatea vechilor concesiuni și prevede limite referitoare la localizarea noilor puncte de vânzare în scopul de a le favoriza pe cele existente, precum și situații de decădere din dreptul la concesiune care prezintă un grav caracter discriminatoriu, reglementarea menționată este contrară dreptului Uniunii.

Întrebarea preliminară

- 38 Atât în cauza Costa, cât și în cauza Cifone, Corte suprema di cassazione a constatat că existau îndoieli în ceea ce privește interpretarea întinderii libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor și, în special, „posibilitatea ca această întindere să fie limitată de o ordine juridică internă care prezintă caracteristici care sunt sau par discriminatorii și care au sau par să aibă ca efect o excludere”.

- 39 În aceste condiții, Corte suprema di cassazione a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Care este interpretarea care trebuie dată articolelor 43 CE și 49 CE, referitoare la libertatea de stabilire și la libera prestare a serviciilor, în sectorul pariurilor privind evenimente sportive pentru a stabili dacă dispozițiile menționate ale tratatului autorizează sau nu autorizează o reglementare națională care instituie un regim de monopol în favoarea statului și un sistem de concesiuni și de autorizații care, în cadrul unui număr determinat de concesiuni, se caracterizează prin:

- a) existența unei tendințe generale de protecție a titularilor de concesiuni acordate anterior în baza unei proceduri care a exclus în mod nelegal o parte a operatorilor;
- b) prezența unor dispoziții care garantează în fapt menținerea pozițiilor comerciale dobândite în baza unei proceduri care a exclus în mod nelegal o parte a operatorilor (ca [...] [obligația] impusă noilor concesionari de a instala ghișee la [o distanță minimă] față de cele deja existente);
- c) stabilirea unor cazuri de decădere din dreptul la concesiune și de reținere a unor garanții constituite într-un quantum foarte ridicat, cazuri printre care se numără cel în care concesionarul desfășoară direct sau indirect activități transfrontaliere de jocuri asimilabile celor care fac obiectul concesiunii?”

- 40 Prin Ordonanța președintelui Curții din 6 aprilie 2010, cauzele C-72/10 și C-77/10 au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la admisibilitatea întrebării preliminare

- 41 Guvernul italian contestă admisibilitatea întrebării preliminare.

- 42 În primul rând, acesta apreciază că întrebarea adresată este ipotetică. În opinia sa, o eventuală constatare a incompatibilității noii reglementări italiene care rezultă din Decretul Bersani cu dreptul Uniunii nu ar afecta inculpații din acțiunile principale, deoarece Stanley a decis în mod voluntar să nu participe la procedurile de cerere de ofertă din 2006, aflate sub incidența noii reglementări. Acesta lasă să se înțeleagă că trăsăturile caracteristice ale unui regim de concesionare la care Stanley nu a participat nu pot influența situația penală a domnilor Costa și Cifone.

- 43 În această privință, trebuie constatat că, potrivit unei jurisprudențe constante, un stat membru nu poate aplica o sancțiune penală pentru o formalitate administrativă neîndeplinită atunci când îndeplinirea acestei formalități este refuzată sau făcută imposibilă de către statul membru vizat, cu încălcarea dreptului Uniunii (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 69). Dat fiind că întrebarea preliminară urmărește tocmai să se stabilească dacă condițiile de care depindea atribuirea unei concesiuni, în conformitate cu dreptul național, și care au avut drept consecință renunțarea de către Stanley la participarea la procedura de cerere de ofertă în discuție în

acțiunea principală erau contrare dreptului național, relevanța acestei probleme pentru soluționarea litigiilor pendinte în fața instanței de trimitere nu poate fi contestată.

- 44 În al doilea rând, guvernul italian consideră că întrebarea preliminară este inadmisibilă întrucât ar fi excesiv de generală.
- 45 În această privință, este adevărat că precizia și chiar utilitatea atât a observațiilor prezentate de guvernele statelor membre și de alte părți interesate, cât și a răspunsului Curții pot depinde de caracterul suficient de detaliat al indicațiilor privind conținutul și obiectivele legislației naționale aplicabile în acțiunea principală. Totuși, având în vedere separarea funcțiilor între instanțele naționale și Curte, trebuie să se considere suficient ca obiectul acțiunii principale, precum și interesul principal al acestuia pentru ordinea juridică a Uniunii să reiasă din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare pentru a permite statelor membre să își prezinte observațiile conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție și să participe în mod eficient la procedura în fața Curții (a se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, [C-42/07, Rep., p. I-7633](#), punctul 41). În acțiunile principale, decizia de trimitere răspunde acestor cerințe.
- 46 În consecință, trebuie respinse obiecțiile formulate de guvernul italian în ceea ce privește admisibilitatea cererilor de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

Cu privire la întrebarea preliminară

- 47 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere ridică două probleme, care trebuie examinate separat.
- 48 Pe de o parte, instanța de trimitere este chemată să stabilească dacă măsurile adoptate de legiuitor în scopul de a remedia excluderea nelegală a unor operatori, precum Stanley, de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999 sunt conforme cu dreptul Uniunii. Cu toate că, în opinia instanței de trimitere, atribuirea a aproximativ 16000 de concesiuni noi, prevăzută de Decretul Bersani, pare conformă, la prima vedere, cu cerințele impuse de Curte la punctul 63 din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, instanța menționată ridică totuși problema compatibilității cu dreptul Uniunii a protecției conferite de anumite aspecte ale regimului nou pozițiilor comerciale ale operatorilor care au obținut o concesiune în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999 față de potențiala concurență din partea operatorilor excluși în mod nelegal de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999 și care în anul 2006 ar fi putut participa pentru prima dată la o procedură de cerere de ofertă în vederea atribuirii unor concesiuni. În această privință, instanța de trimitere se referă în special la obligația prevăzută la articolul 38 alineatele 2 și 4 din Decretul Bersani, conform căreia noii concesionari trebuie să respecte o distanță minimă față de titularii deja existenți.
- 49 Pe de altă parte, instanța de trimitere subliniază că, deși motivul de excludere de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999, criticat în Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, a fost eliminat prin modificări aduse legislației aplicabile intervenite în anul 2002, ca urmare a adoptării Decretului Bersani, au fost introduse o serie de restricții noi, în special prin intermediul cazurilor de decădere din dreptul la concesiune și de reținere a garanțiilor, prevăzute la articolul 23 din proiectul de convenție. Instanța de trimitere ridică problema dacă aceste restricții noi sunt compatibile cu dreptul Uniunii.

Cu privire la protecția pozițiilor comerciale dobândite de operatorii cărora li s-au atribuit concesiuni în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999

- 50 Prin intermediul primei părți din întrebarea adresată, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun ca un stat membru, care, cu încălcarea dreptului Uniunii, a exclus o categorie de operatori de la atribuirea concesiunilor pentru desfășurarea unei activități economice și care încearcă să remedieze această încălcare prin scoaterea la concurs a unui număr important de concesiuni noi, să protejeze pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți prevăzând printre altele obligația respectării unei distanțe minime între unitățile noilor concesionari și cele ale operatorilor existenți.
- 51 Mai întâi, trebuie amintit că, după cum a hotărât Curtea la punctul 63 din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, rămâne în sarcina ordinii juridice naționale atribuția de a stabili modalitățile

procedurale care asigură protecția drepturilor operatorilor excluși în mod nelegal de la prima procedură de cerere de ofertă, cu condiția totuși ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare de natură internă (principiul echivalenței) și să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității).

- 52 La același punct din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, Curtea a considerat în continuare că atât revocarea și redistribuirea vechilor concesiuni, cât și scoaterea la concurs a unui număr adecvat de noi concesiuni ar putea fi soluții potrivite. Fiecare dintre aceste soluții poate, în principiu, să remedieze, cel puțin pentru viitor, excluderea nelegală a anumitor operatori, permițând acestora să își desfășoare activitatea pe piață în aceleași condiții ca operatorii existenți.
- 53 Această situație nu se regăsește însă în cazul în care pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți sunt protejate de legislația națională. Însuși faptul că operatorii existenți au putut să își înceapă activitatea cu câțiva ani înaintea operatorilor excluși în mod nelegal și au putut astfel să se afirme pe piață cu un anumit renume și cu o clientelă fidelizată le conferă acestora un avantaj concurențial necuvenit. Acordarea unor avantaje concurențiale suplimentare operatorilor existenți față de noii concesionari are drept consecință menținerea și consolidarea efectelor excluderii nelegale a acestora din urmă de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999 și constituie astfel o nouă încălcare a articolelor 43 CE și 49 CE, precum și a principiului egalității de tratament. Pe de altă parte, o astfel de măsură face excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii operatorilor excluși în mod nelegal de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999 și, prin urmare, nu respectă principiul efectivității.
- 54 În acest context trebuie amintit că autoritățile publice care acordă concesiuni în domeniul jocurilor de noroc sunt obligate să respecte normele fundamentale ale tratatelor, în special articolele 43 CE și 49 CE, principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange, [C-203/08, Rep., p. I-4695](#), punctul 39, și Hotărârea din 9 septembrie 2010, Engelman, [C-64/08, Rep., p. I-8219](#), punctul 49 și jurisprudența citată).
- 55 Fără a implica în mod necesar o obligație de a recurge la o cerere de ofertă, obligația de transparență menționată, care se aplică în cazul în care concesiunea de servicii în cauză este susceptibilă să fie de interes pentru o întreprindere situată în alt stat membru decât cel în care este atribuită această concesiune, impune autorității concedente obligația să garanteze, în favoarea oricărui potențial ofertant, un nivel de publicitate adecvat, care să permită exercitarea concurenței în domeniul concesionării de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (a se vedea Hotărârile Comisia/Italia, punctul 24 și jurisprudența citată, Sporting Exchange, punctele 40 și 41, și Engelman, punctul 50, citate anterior).
- 56 În consecință, atribuirea unor astfel de concesiuni trebuie să fie întemeiată pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să circumscrie exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale (a se vedea Hotărârea Engelman, citată anterior, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 57 Pe de altă parte, principiul egalității de tratament impune ca toți ofertanții potențiali să dispună de aceleași șanse și implică, prin urmare, ca aceștia să fie supuși aceluiași condiții. Acest lucru este valabil cu atât mai mult într-o situație precum cea din acțiunile principale, în care încălcarea dreptului Uniunii de către autoritatea contractantă vizată a avut deja drept consecință inegalitatea de tratament între anumiți operatori.
- 58 În ceea ce privește, mai precis, obligația noilor concesionari de a respecta o distanță minimă față de cei deja existenți, prevăzută la articolul 38 alineatele 2 și 4 din Decretul Bersani, această măsură are ca efect protejarea pozițiilor comerciale dobândite de operatorii deja stabiliți în detrimentul noilor concesionari, care sunt obligați să se stabilească în locuri mai puțin interesante din punct de vedere comercial decât cele ocupate de concesionarii anteriori. O astfel de măsură implică, așadar, o discriminare împotriva operatorilor excluși de la procedura de cerere de ofertă din anul 1999.
- 59 În ceea ce privește o eventuală justificare a acestei inegalități de tratament, potrivit unei jurisprudențe constante, motive de natură economică, precum obiectivul de a garanta operatorilor

care au obținut concesiuni în urma procedurii de cerere de ofertă din anul 1999 continuitatea, stabilitatea financiară sau un randament corect al investițiilor efectuate, nu pot fi admise ca motive imperative de interes general de natură să justifice o restricție privind o libertate fundamentală garantată de tratat (a se vedea Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 35 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group, [C-384/08, Rep., p. I-2055](#), punctele 53-56).

- 60 Pe de altă parte, în împrejurări precum cele din acțiunile principale, guvernul italian nu poate să se prevaleze în mod util de obiectivul invocat, care urmărește asigurarea unei distribuiri uniforme pe teritoriul național a punctelor de vânzare a jocurilor de noroc, pe de o parte, pentru a evita expunerea la un exces al ofertei pentru consumatorii care locuiesc în apropierea acestor puncte de colectare de pariuri, iar, pe de altă parte, pentru a preveni riscul ca consumatorii care locuiesc în zone geografice cu o ofertă mai redusă să opteze pentru jocuri clandestine.
- 61 Este adevărat că obiectivele care vizează, pe de o parte, reducerea ocaziilor de joc și, pe de altă parte, combaterea infrafracționalității, supunând unui control operatorii activi din acest sector și canalizând activitățile de jocuri de noroc în circuite astfel controlate, se numără printre cele recunoscute de jurisprudență ca fiind de natură să justifice restricții privind libertățile fundamentale în sectorul jocurilor de noroc (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctele 46 și 52).
- 62 Cu toate acestea, în ceea ce privește primul dintre aceste obiective, astfel cum subliniază avocatul general la punctul 63 din concluzii și astfel cum a constatat Curtea la punctul 54 din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, sectorul jocurilor de noroc în Italia a fost marcat o perioadă îndelungată de o politică de deschidere, în scopul sporirii încasărilor fiscale, și, în consecință, în acest context, nicio justificare nu ar putea fi întemeiată pe obiectivul limitării înclinației spre joc a consumatorilor sau al limitării ofertei de jocuri. Întrucât Decretul Bersani a sporit, și încă în mod semnificativ, numărul ocaziilor de joc, raportat la perioada analizată în cauza Placanica și alții, această concluzie se aplică cu atât mai mult în situația actuală a sectorului menționat.
- 63 În continuare, în ceea ce privește al doilea motiv invocat, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că restricțiile impuse de statele membre trebuie să respecte principiul proporționalității și că o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care mijloacele puse în aplicare sunt coerente și sistematice (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctele 48 și 53).
- 64 Or, astfel cum subliniază avocatul general la punctul 67 din concluzii, reglementarea privind distanțele minime a fost impusă numai noilor concesionari, cu excluderea celor deja stabiliți. Prin urmare, chiar dacă un regim de distanțe minime între punctele de vânzare ar putea fi justificat în sine, nu se poate admite ca astfel de restricții să se aplice în împrejurări precum cele din acțiunile principale, în care restricțiile respective ar dezavantaja numai noii concesionari care pătrund pe piață.
- 65 În orice caz, un regim de distanțe minime între punctele de vânzare nu poate fi justificat decât în cazul în care obiectivul real al unor astfel de norme nu ar fi acela de a proteja pozițiile comerciale ale operatorilor existenți, ci mai curând cel, invocat de guvernul italian, de a canaliza cererea privind jocurile de noroc în circuite controlate, verificarea acestei împrejurări revenind instanței naționale. Pe de altă parte, dacă este cazul, ar reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă obligația de a respecta distanțe minime, care împiedică înființarea de puncte de vânzare suplimentare în zonele puternic frecventate de public, este într-adevăr de natură să atingă obiectivul invocat și dacă va determina în mod efectiv noii operatori să se stabilească în locuri mai puțin frecventate și să asigure astfel o acoperire națională.
- 66 În consecință, trebuie să se răspundă la prima parte a întrebării adresate că articolele 43 CE și 49 CE, precum și principiile egalității de tratament și efectivității trebuie interpretate în sensul că se opun ca un stat membru, care a exclus, cu încălcarea dreptului Uniunii, o categorie de operatori de la atribuirea concesiunilor pentru desfășurarea unei activități economice și care încearcă să remedieze această încălcare prin scoaterea la concurs a unui număr important de concesiuni noi, să protejeze pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți prevăzând, printre altele, obligația respectării unei distanțe minime între unitățile noilor concesionari și cele ale operatorilor existenți.

Cu privire la noile restricții introduse în urma adoptării Decretului Bersani

- 67 Prin intermediul celei de a doua părți a întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unui cadru legislativ național, precum cel în discuție în acțiunile principale, care prevede decăderea din dreptul la concesiune pentru activitățile de colectare și de gestionare de pariuri, precum și pierderea garanțiilor pecuniare stabilite în vederea obținerii unei astfel de concesiuni în cazul în care:
- fie titularul concesiunii sau reprezentantul legal ori administratorul acestuia ar face obiectul unei proceduri penale începute împotriva sa pentru posibile infracțiuni „susceptibile să aducă atingere raporturilor de încredere cu AAMS”, astfel cum este prevăzut la articolul 23 alineatul 2 litera a) din proiectul de convenție,
 - fie titularul concesiunii ar comercializa pe teritoriul italian sau prin intermediul unor site-uri telematice aflate în afara teritoriului național jocuri de noroc asimilabile celor gestionate de AAMS sau jocuri de noroc interzise de ordinea juridică națională, astfel cum este prevăzut la articolul 23 alineatul 3 din proiectul de convenție.
- 68 În această privință, rezultă din documentele prezentate Curții că, deși articolul 23 din proiectul de convenție prevede în mod formal cazuri de decădere din dreptul la concesiune, în practică, aceste cazuri de decădere constituie și condiții pentru obținerea unei concesiuni, întrucât, atunci când un operator nu îndeplinește condițiile respective la momentul acordării concesiunii, el ar fi imediat decăzut din acest drept. Dat fiind că, ținând seama de modul de operare al Stanley, în principiu îi revine acesteia obligația de a obține o concesiune, ceea ce ar permite unor CDT-uri precum cele gestionate de domnii Costa și Cifone să își desfășoare activitatea, orice obstacol în calea acordării unei concesiuni în favoarea Stanley restricționează în mod automat și activitățile CDT-urilor.

Observații introductive

- 69 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolele 43 CE și 49 CE impun înlăturarea oricărei restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare (a se vedea Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 51, precum și jurisprudența citată).
- 70 Este cert că o reglementare națională, precum cea în discuție în acțiunile principale, care condiționează desfășurarea unei activități economice de obținerea unei concesiuni și care prevede diferite situații de decădere din dreptul la concesiune constituie un obstacol în calea libertăților astfel garantate la articolele 43 CE și 49 CE.
- 71 Astfel de restricții pot fi totuși admise, cu titlu de măsuri derogatorii prevăzute expres la articolele 45 CE și 46 CE sau justificate de motive imperative de interes general, cu condiția să respecte cerințele care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor. O serie de motive imperative de interes general, cum ar fi obiectivele de protecție a consumatorilor, de prevenire a fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc, precum și de prevenire a tulburărilor ordinii sociale în general, au fost admise în această privință de jurisprudență (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctele 45, 46 și 48).
- 72 Pe de altă parte, rezultă din dispozițiile și din principiile menționate la punctul 54 din prezenta hotărâre că, cu ocazia atribuirii unor concesiuni precum cele în cauză în acțiunile principale, autoritatea concedentă are o obligație de transparență care constă, în special, în garantarea, în favoarea oricărui potențial ofertant, a unui nivel de publicitate adecvat, care să permită exercitarea concurenței în materia concesiunii de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (Hotărârile Comisia/Italia, punctul 24 și jurisprudența citată, Sporting Exchange, punctele 40 și 41, și Engelmann, punctul 50, citate anterior).
- 73 Principiul transparenței, care este un corolar al principiului egalității, are ca scop în acest context, în esență, să asigure posibilitatea oricărui operator interesat de a decide să participe la proceduri de cerere de ofertă pe baza tuturor informațiilor relevante și să garanteze lipsa riscului de favoritism și de comportament arbitrar din partea autorității contractante. Principiul transparenței presupune

ca toate condițiile și modalitățile procedurii de atribuire să fie formulate în mod clar, precis și univoc, astfel încât, pe de o parte, să permită tuturor ofertanților mediu informați și care dau dovadă de o diligență normală să înțeleagă conținutul exact al acestora și să le interpreteze în același fel și, pe de altă parte, să circumscrie puterea discreționară a autorității concedente și să dea acesteia posibilitatea să verifice în mod efectiv dacă ofertele ofertanților corespund criteriilor care guvernează procedura în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/CAS Succhi di Frutta, [C-496/99 P, Rec., p. I-3801](#), punctul 111, și Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium și alții, [C-250/06, Rep., p. I-11135](#), punctele 45 și 46).

- 74 Principiul securității juridice impune, pe de altă parte, ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în ceea ce privește efectele lor, în special în cazul în care pot avea consecințe defavorabile asupra persoanelor particulare și a întreprinderilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2005, VEMW și alții, [C-17/03, Rec., p. I-4983](#), punctul 80 și jurisprudența citată).
- 75 A doua parte a întrebării preliminare trebuie analizată în lumina acestor considerații.

Cu privire la decăderea din dreptul la concesiune din motivul declanșării unei proceduri penale

- 76 După cum subliniază avocatul general la punctul 93 din concluzii, excluderea operatorilor ai căror administratori au făcut obiectul unor condamnări penale poate să fie considerată, în principiu, o măsură justificată de obiectivul de combatere a infraționalității. Astfel cum a hotărât Curtea în mod repetat, jocurile de noroc implică într-adevăr riscuri deosebit de ridicate de infraționalitate și de fraudă, având în vedere importanța sumelor care pot fi colectate și a câștigurilor pe care le pot oferi jucătorilor (a se vedea Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 63).
- 77 Cu toate acestea, decăderea din dreptul la concesiune constituie o măsură deosebit de gravă pentru concesionar, *a fortiori* în împrejurări precum cele din acțiunile principale, în care aceasta atrage în mod automat, în temeiul articolului 23 alineatul 6 din proiectul de convenție, pierderea unei garanții pecuniare importante, precum și eventuale obligații de reparare a prejudiciilor suferite de AAMS.
- 78 În scopul de a permite oricărui potențial ofertant să evalueze cu certitudine riscul de a i se aplica astfel de sancțiuni, de a garanta lipsa riscului de favoritism și de comportament arbitrar din partea autorității contractante și, în sfârșit, pentru a garanta respectarea principiului securității juridice, este necesar, în consecință, ca împrejurările în care sancțiunile menționate vor fi aplicate să fie formulate în mod clar, precis și univoc.
- 79 Trimiterea din cuprinsul articolului 23 alineatul 2 litera a) din proiectul de convenție la „infrațiunile prevăzute de Legea nr. 55 din 19 martie 1990”, care se referă la infrațiuni de tip mafiot, precum și la alte forme de infraționalitate care prezintă un pericol grav pentru societate, pare, sub rezerva verificării din partea instanței de trimitere, să respecte această cerință. În schimb, și de asemenea sub rezerva verificării din partea instanței de trimitere, această situație nu pare să se regăsească în ceea ce privește trimiterea din cuprinsul aceleiași dispoziții la „[orice] alte posibile infrațiuni susceptibile să aducă atingere raporturilor de încredere cu AAMS”. Revine instanței de trimitere sarcina să analizeze dacă un ofertant mediu informat și care dă dovadă de o diligență normală ar fi fost în măsură să înțeleagă conținutul exact al acestei trimiteri.
- 80 În cadrul acestei analize, instanța de trimitere va trebui să țină seama în special, pe de o parte, de faptul că potențialii ofertanți dispuneau de un termen mai scurt de două luni pentru a analiza documentele privind cererea de ofertă și, pe de altă parte, de atitudinea AAMS în urma cererilor de clarificare care i-au fost adresate de către Stanley.
- 81 În orice caz, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că restricțiile impuse de reglementarea națională nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul urmărit (a se vedea Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 72). În consecință, cu toate că, în anumite condiții, se poate dovedi justificată luarea unor măsuri preventive împotriva unui operator de jocuri de noroc suspectat, pe baza unor indicii doveditoare, de a fi implicat în activități infraționale, excluderea de pe piață prin decăderea din dreptul la concesiune ar trebui considerată, în principiu, proporțională în raport cu obiectivul de combatere a infraționalității numai dacă se

întemeiază pe o hotărâre având autoritate de lucru judecat și care privește o infracțiune suficient de gravă. O reglementare care prevede, chiar și temporar, excluderea operatorilor de pe piață ar putea fi considerată proporțională numai cu condiția să prevadă o cale de atac eficientă, precum și despăgubiri pentru prejudiciul suferit în cazul în care, ulterior, această excludere s-ar dovedi nejustificată.

- 82 Pe de altă parte, se pare, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, că motivul de decădere prevăzut la articolul 23 alineatul 2 litera a) din proiectul de convenție a împiedicat, în practică, participarea la procedura de cerere de ofertă din anul 2006 a operatorilor, precum Stanley, ai căror reprezentanți făceau, în perioada respectivă, obiectul unor proceduri penale declanșate înainte de pronunțarea Hotărârii Placanica și alții, citată anterior, și care, într-o etapă ulterioară, au fost finalizate prin adoptarea unor decizii de încetare a procesului penal.
- 83 În acest context, trebuie amintit că rezultă din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, că Republica Italiană nu poate aplica sancțiuni penale pentru exercitarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau fără autorizația poliției unor persoane care se află în legătură cu un operator care a fost exclus de la proceduri de cerere de ofertă relevante cu încălcarea dreptului Uniunii (punctul 70 din hotărâre). Această hotărâre a fost pronunțată la 6 martie 2007, adică la patru luni după termenul din 20 octombrie 2006 stabilit pentru depunerea candidaturilor în cadrul procedurii de cerere de ofertă prevăzute de Decretul Bersani.
- 84 În consecință, întrucât la momentul procedurii de cerere de ofertă prevăzut de Decretul Bersani erau pendinte proceduri penale declanșate împotriva unui operator precum Stanley sau a reprezentanților ori a administratorilor acestuia, care, în special în lumina Hotărârii Placanica și alții, citată anterior, s-au dovedit ulterior lipsite de temei legal, astfel încât au făcut practic imposibilă participarea unui asemenea operator la această procedură de cerere de ofertă, eventuala participare conducând la decăderea imediată din dreptul la concesiune din cauza existenței procedurilor penale menționate, trebuie să se considere că noua procedură de cerere de ofertă nu a remediat în mod efectiv excluderea operatorului menționat de la procedura de cerere de ofertă precedentă, criticată în Hotărârea Placanica și alții, citată anterior.
- 85 Prin urmare, și pentru aceleași motive ca cele menționate în acea hotărâre, nici după noua procedură de cerere de ofertă prevăzută de Decretul Bersani nu pot fi aplicate sancțiuni pentru desfășurarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau fără autorizația poliției unor persoane precum domnii Costa și Cifone, care se află în legătură cu un operator precum Stanley, care a fost exclus, cu încălcarea dreptului Uniunii, de la procedurile de cerere de ofertă anterioare.
- 86 Ținând seama de răspunsul care trebuie dat la această parte a întrebării în lumina considerațiilor sus-menționate, nu este necesar să se examineze dacă, și eventual în ce măsură, dispoziția atacată aduce atingere, astfel cum susțin domnii Costa și Cifone, prezumției de nevinovăție, care face parte din tradițiile constituționale comune statelor membre și care este prevăzută la articolul 48 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Cu privire la decăderea din dreptul la concesiune pentru motivul comercializării de jocuri de noroc prin intermediul unor site-uri telematice situate în afara teritoriului național

- 87 Astfel cum o demonstrează atât corespondența dintre Stanley și AAMS, rezumată la punctele 21-26 din prezenta hotărâre, cât și faptul pe care avocatul general a fost obligat să îl prezinte la punctele 72-89 din concluzii, respectiv existența a două soluții alternative bazate pe ipoteze de interpretare radical diferite a articolului 23 alineatul 3 din proiectul de convenție, această dispoziție este lipsită de claritate.
- 88 Astfel, există o incertitudine în ceea ce privește obiectivul și efectul acestei dispoziții, care ar putea consta fie în împiedicarea unui concesionar de a comercializa în mod activ pe teritoriul italian alte jocuri de noroc decât cele pentru care deține o concesiune, fie în împiedicarea oricărei activități transfrontaliere în domeniul jocurilor de noroc, în special o activitate desfășurată pe baza unui mod de operare precum cel al Stanley, respectiv recurgând la CDT-uri.
- 89 În această privință, desigur că interpretarea dispozițiilor dreptului național revine, în cadrul sistemului de cooperare stabilit la articolul 267 TFUE, instanțelor naționale, iar nu Curții (a se

vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 36). Cu toate acestea, rezultă din jurisprudența citată la punctele 72-74 din prezenta hotărâre că dreptul Uniunii impune ca condițiile și modalitățile unei proceduri de cerere de ofertă, precum cea în discuție în acțiunile principale, să fie formulate în mod clar, precis și univoc. Această situație nu se regăsește în privința articolului 23 alineatul 3 din proiectul de convenție, nici măcar în lumina explicațiilor suplimentare furnizate de AAMS la cererea Stanley.

- 90 Se impune constatarea că nu poate fi reproșat unui operator, precum Stanley, că a renunțat să își depună candidatura pentru obținerea unei concesiuni în lipsa oricărei securități juridice, atât timp cât subzista o incertitudine cu privire la conformitatea modului de operare al acestui operator cu prevederile convenției care urma să fie semnată cu ocazia atribuirii unei concesiuni. Întrucât un astfel de operator fusese exclus de la procedura de cerere de ofertă anterioară, criticată în Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, cu încălcarea dreptului Uniunii, trebuie să se considere că noua procedură de cerere de ofertă nu a remediat în mod efectiv respectiva excludere a operatorului menționat.
- 91 În lumina tuturor acestor considerații, trebuie să se răspundă la a doua parte a întrebării adresate că articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unor sancțiuni pentru desfășurarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau fără autorizația poliției unor persoane care se află în legătură cu un operator care fusese exclus de la o procedură de cerere de ofertă cu încălcarea dreptului Uniunii, inclusiv după noua procedură de cerere de ofertă menită să remedieze această încălcare a dreptului Uniunii, atunci când această procedură de cerere de ofertă și atribuirea subsecventă a unor concesiuni noi nu au remediat în mod efectiv excluderea nelegală a operatorului menționat de la procedura de cerere de ofertă anterioară.
- 92 Rezultă din articolele 43 CE și 49 CE, din principiul egalității de tratament, din obligația de transparență, precum și din principiul securității juridice că condițiile și modalitățile unei proceduri de cerere de ofertă, precum cea în discuție în acțiunile principale, și în special dispozițiile care prevăd decăderea din dreptul la concesiunile acordate în urma unei astfel de proceduri de cerere de ofertă, precum cele care figurează la articolul 23 alineatul 2 litera a) și alineatul 3 din proiectul de convenție, trebuie să fie formulate în mod clar, precis și univoc, verificarea acestui aspect revenind instanței de trimitere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 93 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

- 1) **Articolele 43 CE și 49 CE, precum și principiile egalității de tratament și efectivității trebuie interpretate în sensul că se opun ca un stat membru, care a exclus, cu încălcarea dreptului Uniunii, o categorie de operatori de la atribuirea concesiunilor pentru desfășurarea unei activități economice și care încearcă să remedieze această încălcare prin scoaterea la concurs a unui număr important de concesiuni noi, să protejeze pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți prevăzând, printre altele, obligația respectării unei distanțe minime între unitățile noilor concesionari și cele ale operatorilor existenți.**
- 2) **Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării unor sancțiuni pentru desfășurarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără concesiune sau fără autorizația poliției unor persoane care se află în legătură cu un operator care fusese exclus de la o procedură de cerere de ofertă cu încălcarea dreptului Uniunii, inclusiv după noua procedură de cerere de ofertă menită să remedieze această încălcare a dreptului Uniunii, atunci când această procedură de cerere de ofertă și atribuirea subsecventă a unor concesiuni noi nu au remediat în mod efectiv excluderea nelegală a operatorului menționat de la procedura de cerere de ofertă anterioară.**

- 3) **Rezultă din articolele 43 CE și 49 CE, din principiul egalității de tratament, din obligația de transparență, precum și din principiul securității juridice că condițiile și modalitățile unei proceduri de cerere de ofertă, precum cea în discuție în acțiunile principale, și în special dispozițiile care prevăd decăderea din dreptul la concesiunile acordate în urma unei astfel de proceduri de cerere de ofertă, precum cele care figurează la articolul 23 alineatul 2 litera a) și alineatul 3 din proiectul de convenție dintre Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat și adjudecatarul concesiunii privind jocuri de noroc aferente altor evenimente decât cursele hipice, trebuie să fie formulate în mod clar, precis și univoc, verificarea acestui aspect revenind instanței de trimitere.**

Semnături

(^{*1}) [Limba de procedură: italiana.](#)