

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, avvocatessa;

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

- 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 distribuirea 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