

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

prezentate la 16 mai 2006¹

I — Introducere

restricțiile astfel rezultate să fie proporționale în vederea atingerii acestor obiective.

1. „Rien ne va plus”. Curtea nu mai poate evita pentru mult timp examinarea în mod aprofundat a efectelor libertăților fundamentale prevăzute de Tratatul CE în domeniul jocurilor de noroc.

2. Pentru a treia oară i se solicită să se pronunțe în acest domeniu prin raportare la legislația în vigoare în Italia. Prima dată a făcut-o la cererea Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), prin hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti², prin care a declarat că dispozițiile Tratatului CE referitoare la libertatea de a presta servicii nu se opun unei reglementări precum cea italiană, care rezervă anumitor organisme dreptul de a gestiona pariuri sportive, cu condiția ca aceasta să fie justificată prin obiective de politică socială menite a limita efectele nocive ale unor asemenea activități și ca

3. Precizările furnizate prin această hotărâre nu au îndepărtat îndoielile suscitade de regimul juridic din această țară și au motivat o a doua trimitere preliminară, de data aceasta din partea Tribunale di Ascoli Piceno, care, pe lângă libertatea de a presta servicii, a făcut referire la dreptul de stabilire. Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții³, a nuanțat hotărârea anterioară în sensul că „o reglementare națională care interzice – sub amenințarea sancțiunilor penale – exercitarea activităților de colectare de pariuri, acceptare, înregistrare și transmitere a pariurilor, în special a pariurilor sportive, în lipsa unei concesiuni sau a unei autorizații eliberate de statul membru în cauză, constituie o restricție la libertatea de stabilire și la libertatea de a presta servicii prevăzute la articolele 43 CE și 49 CE”, revenindu-i instanței de trimitere obligația de a controla dacă o astfel de reglementare se justifică, ținând cont de modalitățile sale concrete de aplicare și dacă restricțiile pe care le implică se dovedesc disproportionale față de aceste obiective.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Cauza C-67/98, Rec., p. I-7289.

3 — Cauza C-243/01, Rec., p. I-13031.

4. Întrebările preliminare formulate de Tribunale di Larino și Tribunale di Teramo oferă Curții de Justiție prilejul de a-și preciza poziția, în considerarea faptului că sistemul în discuție a fost apreciat de către Corte suprema di cassazione (Curtea Supremă de Casație) ca fiind compatibil cu dreptul comunitar și în considerarea circumstanțelor în care se acordă concesiuni pentru gestionarea pariurilor în Italia.

nelor, serviciilor și capitalurilor”. Aceste ultime trei domenii sunt reglementate în titlul III din a treia parte a tratatului, al cărui capitol 2 este consacrat „dreptului de stabilire”, iar capitolul 3, „serviciilor”.

1. Dreptul de stabilire

5. În acest context, conținutul hotărârilor citate și al concluziilor avocaților generali ne permite să omitem anumite detalii, fără a renunța la citate punctuale, pentru a ne concentra asupra examinării problemelor încă pendinte sau a celor care au apărut ulterior cu caracteristicile lor proprii.

7. Conținutul acestui principiu figurează la articolul 43 CE:

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

6. Acțiunea Comunității în vederea atingerii scopurilor pe care și le propune presupune, potrivit literei (c) a articolului 3 CE, „o piață internă caracterizată prin eliminarea, între statele membre, a obstacolelor care stau în calea liberei circulații a mărfurilor, persoa-

„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 privind 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 la 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.”

social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Comunității sunt asimilate, în aplicarea prezentei subsecțiuni, persoanelor fizice resortisante ale statelor membre.

8. Articolul 46 alineatul (1) CE prevede diferite excepții:

„1. Prevederile prezentului capitol și măsurile adoptate în temeiul acestuia 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.

Prin societăți se înțelege societățile constituite în conformitate cu dispozițiile legislației civile sau comerciale, inclusiv societățile cooperative și alte persoane juridice de drept public sau privat, cu excepția celor fără scop lucrativ.”

2. Libertatea de a presta servicii

[...]”

10. Principiul general este prevăzut la articolul 49 primul paragraf CE:

9. Articolul 48 CE asimilează persoanele juridice persoanelor fizice în ceea ce privește exercitarea dreptului:

„Societățile constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul

„În conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libertatea de a presta servicii în cadrul Comunității cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat al Comunității decât cel al beneficiarului serviciilor.

[...]"

(d) activitățile prestate în cadrul profesioni-
nilor liberale.

11. Trebuie citate de asemenea dispozițiile
articolului 50 CE:

„În înțelesul prezentului tratat, sunt con-
siderate servicii prestațiile furnizate în mod
obișnuit în schimbul unei remunerații, în
măsura în care nu sunt reglementate de
dispozițiile privind libera circulație a mărfu-
rilor, a capitalurilor și a persoanelor.

Fără a aduce atingere dispozițiilor capitolului
privind dreptul de stabilire, prestatorul
poate, în vederea executării prestației, să își
desfășoare temporar activitatea în țara în
care prestează serviciul, în aceleași condiții
care sunt impuse de această țară propriilor
resortisanți.”

12. Articolul 55 face trimitere la unele
dispoziții care reglementează dreptul de
stabilire:

Serviciile cuprind în special:

„Dispozițiile articolelor 45-48 se aplică
domeniului reglementat de prezentul capi-
tol.”

(a) activități cu caracter industrial;

(b) activități cu caracter comercial;

B — *Reglementarea italiană*

(c) activități artizanale;

13. Reglementarea națională coincide, în
mare parte, cu cea din cauza Gambelli și

alții; cu toate acestea, se impune a o reaminti și a o actualiza. a) Concesiunile

15. Controlul asupra jocurilor de noroc aparține statului, prin intermediul Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor), care recurge în acest scop la Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat, denumită în continuare „AAMS”) ⁶.

1. Concesiunile și autorizațiile pentru exercitarea activității

14. Articolul 88 din Textul unic al legilor în materie de siguranță publică (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, denumit în continuare „TULPS”) ⁴, în formularea articolului 37 alineatul 4 din Legea bugetului (Legge finanziaria) pentru 2001 ⁵, prevede că autorizația pentru gestionarea de pariuri se acordă exclusiv concesionarilor și persoanelor autorizate de către un minister sau de altă autoritate căreia legea îi rezervă facultatea de a organiza pariuri. Așadar, persoana care intenționează să desfășoare o activitate în domeniul pariurilor publice trebuie să obțină o concesiune și o autorizație, pe care TULPS o denumeste „autorizație a poliției”.

16. Cu toate acestea, există două excepții de la această exclusivitate statală, în favoarea Comitato olimpico nazionale italiano (Comitetul Olimpic Național Italian, denumit în continuare „CONI”) și a Unione italiana per l'incremento delle razze equine (Uniunea Națională pentru Ameliorarea Raselor de Cai, denumită în continuare „UNIRE”) ⁷, abilitate să organizeze pariurile ⁸ și să încredințeze terților gestionarea acestora în domeniile lor de control respective ⁹.

17. Acordarea concesiunilor de către aceste organisme este supusă unor norme specifice

4 — Aprobat prin Decretul regal nr. 773 din 18 iunie 1931 (GURI nr. 146, din 26 iunie 1931).

5 — Legea nr. 388 din 23 decembrie 2000 (GURI nr. 302, din 29 decembrie 2000, supliment ordinar nr. 219). Textul care figurează la punctul 7 al hotărârii Gambelli și alții nu preia modificarea, menționată la punctul 8, ca și cum ar fi vorba de o dispoziție diferită.

6 — Articolul 1 din Decretul președintelui Republicii nr. 33 din 24 ianuarie 2002 (GURI nr. 63, din 15 martie 2002) și articolul 4 din Decretul-lege nr. 138 din 8 iulie 2002 (GURI nr. 158, din 8 iulie 2002) – devenit Legea nr. 178 din 8 august 2002 (GURI nr. 187, din 10 august 2002).

7 — Rossi, G., „Il mercato unico europeo e il monopolio dei CONI sui giuochi e concorsi pronostici connessi alle manifestazioni sportive”, *Rivista di diritto sportivo*, 1992, p. 229 și următoarele.

8 — Articolul 6 din Decretul legislativ nr. 496 din 14 aprilie 1948 (GURI nr. 118, din 22 mai 1948).

9 — Articolul 3 alineatul 229 din Legea nr. 549 din 28 decembrie 1995 (GURI nr. 302, din 2 noiembrie 1995) pentru CONI și articolul 3 alineatul 78 din Legea nr. 662 din 23 decembrie 1996 (GURI nr. 303, din 28 decembrie 1996) pentru UNIRE.

care au evoluat de-a lungul timpului. Inițial, selecționarea beneficiarilor era condiționată de transparența acționariatului persoanelor interesate, motiv pentru care societățile de capitaluri erau supuse diferitelor restricții, întrucât acțiunile cu drept de vot trebuiau emise în numele persoanelor fizice, al societăților în nume colectiv sau în comandită simplă și nu puteau fi transferate prin simplă andosare¹⁰, ceea ce avea drept consecință faptul că societățile cotate la bursă nu puteau participa la procedurile de atribuire.

18. În prezent, articolul 22 alineatul 11 din Legea bugetului (Legge finanziaria) pentru 2003¹¹ permite oricărei persoane juridice să participe la cererile de ofertă, fără nicio limitare în ceea ce privește forma de organizare a acesteia.

b) Autorizațiile poliției

19. Pentru a opera în sectorul pariurilor, trebuie să se obțină, pe lângă concesiune, o

autorizație (articolul 88 din TULPS) revocabilă, care este refuzată oricărei persoane care a fost condamnată la anumite pedepse sau pentru anumite infracțiuni, de exemplu cele contra moralității publice și bunelor moravuri sau cele care aduc atingere legislației privind jocurile de noroc (articolele 11 și 14 din TULPS).

20. Odată eliberată autorizația, titularul are obligația de a permite accesul forțelor de ordine în orice moment în localurile în care se desfășoară activitatea autorizată (articolul 16 din TULPS).

2. Sancțiunile

21. Legea nr. 401 din 13 decembrie 1989 privind intervenția în sectorul jocurilor și pariurilor clandestine și protejarea bunei desfășurări a competițiilor sportive¹² (denumită în continuare „Legea nr. 401/89”) prevede anumite infracțiuni.

22. Potrivit articolului 4, persoana care organizează în mod ilicit loterii sau pariuri

10 — Articolul 2 alineatul 1 litera a) și alineatul 6 din Decretul nr. 174 al Ministerului Finanțelor din 2 iunie 1998 (GURI nr. 129, din 5 iunie 1998) – CONI – și articolul 2 alineatul 1 litera a) și alineatul 8 din Decretul nr. 169 al Președintelui Republicii din 8 aprilie 1998 (GURI nr. 125, din 1 iunie 1998) – UNIRE.

11 — Legea nr. 289 din 27 decembrie 2002 (GURI nr. 305, din 31 decembrie 2002, supliment ordinar nr. 240).

12 — GURI nr. 294, din 18 decembrie 1989.

atribuite prin lege statului sau concesionariilor și persoana care organizează pariuri sportive gestionate de CONI sau de UNIRE se pedepsește cu închisoare de la șase luni la trei ani; persoana care participă în mod ilicit la organizarea publică de pariuri cu privire la alte competiții se pedepsește cu închisoare de la trei luni la un an și cu amendă (alineatul 1). Persoana care face publicitate pentru jocurile organizate în modalitățile sus-menționate se pedepsește cu închisoare de maximum trei luni și cu amendă (alineatul 2); în sfârșit, simpla participare la aceste activități se pedepsește cu una dintre aceste ultime două sancțiuni (alineatul 3).

23. Alineatele 4 bis și 4 ter¹³ ale articolului 4 extind aceste sancțiuni în privința oricărei persoane care, fără autorizația prevăzută la articolul 88 din TULPS, acceptă sau colectează pariuri de orice natură, încheiate în Italia sau în străinătate, inclusiv prin telefon sau pe cale telematică, sau facilitează astfel de acte – alineatul 4 bis – sau acceptă bilete de loterie ori alte pariuri prin astfel de mijloace, fără a fi în posesia unei autorizații în acest scop.

13 — Adăugate prin articolul 37 alineatul 5 din Legea nr. 388/00, anterior menționată. Punctul 9 din hotărârea Gambelli și alții vorbește despre „articolul 4 bis” și de „articolul 4 ter”, când, în realitate, acestea sunt două alineate ale articolului 4.

III — Antecedentele: hotărârea Gambelli și alții și răspunsul formulat de Corte suprema di cassazione

24. După cum am precizat la începutul prezentelor concluzii, s-a solicitat deja Curții să răspundă la întrebări referitoare la dimensiunea transfrontalieră a jocurilor de noroc. Pe lângă hotărârile Gambelli și alții și Zenatti, sus-menționate, trebuie adăugate și hotărârile Schindler¹⁴ și Läärä și alții¹⁵, deși, cu excepția primeia, aceste hotărâri s-au concentrat pe libertatea de a presta servicii¹⁶.

25. Cauza fraților Schindler avea ca obiect interzicerea totală a loteriilor în Regatul Unit; cauza Läärä și alții privea o reglementare finlandeză referitoare la automate pentru jocuri; cauza Zenatti se referea la gestionarea pariurilor de către agențiile italiene în contul unei societăți situate într-un alt stat membru. Această ultimă ipoteză prezenta un număr

14 — Hotărârea din 24 martie 1994 (C-275/92, Rec., p. I-1039).

15 — Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-124/97, Rec., p. I-6067).

16 — De asemenea, Curtea a examinat și alte domenii: în hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții (C-6/01, Rec., p. I-8621), cel al automatelor de jocuri de noroc sau de bani și, în hotărârea din 13 noiembrie 2003, Lindman (C-42/02, Rec., p. I-13519), cel al impozitării câștigurilor în Finlanda. Curtea se pregătește să se pronunțe în cauza C-89/05, United Utilities, în care House of Lords (Regatul Unit) întreabă dacă „exonerarea pariurilor prevăzută de articolul 13 secțiunea B litera (f) din A șasea directivă a Consiliului din 17 mai 1977 (Directiva 77/388/CEE) se aplică atunci când o persoană (denumită în continuare «agentul») prestează servicii în contul unei alte persoane (denumită în continuare «comitentul») [...]”.

destul de important de asemănări cu ipoteza din cauza Gambelli și alții și concordă sub numeroase aspecte cu cel de care ne ocupăm astăzi, în special în ceea ce privește faptele și cadrul juridic comunitar și național.

avea în ceea ce privește compatibilitatea dispozițiilor sancționatorii italiene pe care trebuia să le aplice cu articolele 43 CE și 49 CE¹⁷.

26. Se impune, așadar, examinarea motivelor care au determinat instanțele de trimitere să formuleze aceste întrebări preliminare, ceea ce necesită explicarea hotărârii Gambelli și alții, precum și a modului de punere în aplicare de către Corte suprema di cassazione, a criteriilor stabilite prin această hotărâre.

29. În hotărârea Gambelli și alții, Curtea, după ce a expus observațiile prezentate (punctele 25-43), a examinat întrebarea sub două aspecte, cel al dreptului de stabilire (punctele 44-49) și cel al libertății de a presta servicii (punctele 50-58)¹⁸.

A — Hotărârea Gambelli și alții

27. Domnul Gambelli și alte 137 de persoane au fost cercetate în cadrul unui proces penal întrucât ar fi organizat în mod ilegal jocuri de noroc neautorizate și ar fi folosit localuri în care erau încheiate pariuri, fără autorizație, prin intermediul unui bookmaker britanic.

30. În ceea ce privește primul aspect, acesta s-a întemeiat pe situația unei societăți din Regatul Unit care desfășura o activitate în Italia prin intermediul unor agenții italiene (punctul 46), dat fiind că nu avea posibilitatea de a interveni direct, întrucât dispozițiile naționale excludeau acordarea de concesiuni societăților de capitaluri cotate la bursă în

28. Tribunale di Ascoli Piceno s-a adresat Curții în considerarea îndoielilor pe care le

17 — Tribunalul a formulat următoarea întrebare: „Există incompatibilitate (cu urmările pe care aceasta le implică în dreptul italian) între, pe de o parte, articolele 43 CE și următoarele și 49 CE și următoarele privind libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii transfrontaliere și, pe de altă parte, o reglementare națională precum legislația italiană materializată prin articolul 4 alineatul 1 și următoarele, articolele 4 bis și 4 ter 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 sancțiunilor penale — exercitarea, de către oricine și în orice loc, a activităților de colectare, acceptare, înregistrare și transmitere a propunerilor de pariuri, în special sportive, în lipsa îndeplinirii condițiilor concesiunii și a autorizației prevăzute de dreptul intern?”.

18 — În concluziile sale, avocatul general Alber consideră că centrele de transmitere a datelor nu constituie sedii secundare ale întreprinderii britanice, ci își desfășoară activitatea în temeiul libertății de a presta servicii (punctul 87), ceea ce a l-a determinat pe acesta să propună un răspuns limitat la libertatea de a presta servicii.

celelalte state membre — ceea ce era cazul său —, fapt care echivala cu un obstacol în calea dreptului de stabilire (punctul 48).

tul 61) sau finanțarea activităților sociale printr-o prelevare asupra încasărilor, care trebuie „să constituie [...] o consecință benefică accesorie” (punctul 62).

31. În ceea ce privește cel de al doilea aspect, a aprofundat analiza pentru a preciza că dispozițiile italiene restrângeau libertatea de a presta servicii la trei niveluri: a) cel al entității britanice, care accepta propuneri de pariuri provenind din Italia, activitate care, în sensul articolului 50 CE (punctul 52), reprezenta un „serviciu”, chiar atunci când aceste propuneri erau trimise prin internet (punctele 53 și 54), b) cel al resortisanților italieni care virau miza, riscând astfel sancțiuni penale (punctele 55-57) și, în sfârșit, c) cel al intermediarilor, care intrau, și aceștia, sub incidența legii penale (punctul 58).

32. În consecință, prin hotărârea amintită, Curtea a declarat că articolul 4 din Legea nr. 401/89 împiedica libertatea de stabilire și libertatea de a presta servicii (punctul 59) și că era necesar să se verifice dacă astfel de restricții puteau fi admise în temeiul uneia dintre derogările prevăzute la articolele 45 CE și 46 CE sau pentru motive imperative de interes general (punctul 60).

33. Niciuna dintre aceste două excepții nu acoperă diminuarea încasărilor fiscale (punc-

34. Restricțiile trebuie să răspundă condițiilor care rezultă din jurisprudență (punctul 64). După enumerarea acestora (punctul 65), în hotărârea Gambelli și alții, Curtea a arătat că atribuția de a aprecia dacă acestea sunt îndeplinite în cauza examinată¹⁹ revine instanței naționale, căreia i-a oferit anumite criterii (punctul 66), în sensul că este necesar ca obstacolele:

- să fie justificate de motive imperative de interes general, precum „protecția consumatorilor”, „prevenirea fraudei”, descurajarea „cheltuielilor excesive [...] cu jocurile” sau lupta împotriva „tulburărilor ordinii sociale”, cu condiția ca măsurile adoptate să contribuie la „limitarea activităților de pariuri în mod coerent și sistematic” (punctul 67); prin urmare, atunci când un stat urmează o politică de puternică deschidere în

19 — În mod analog, la punctul 37 din hotărârea Zenatti, Curtea a declarat că revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă legislația națională era justificată și dacă restricțiile impuse nu apar ca fiind disproporționate. În concluziile sale prezentate în cauza Gambelli și alții, avocatul general Alber a confirmat că, până în acel moment, era de competența instanțelor naționale să efectueze această examinare, subliniind în același timp că aceasta din urmă „pare a le cauza în mod clar anumite dificultăți” (punctul 116).

sectorul pariurilor, în scopul de a obține avantaje economice din aceasta, nu este îndreptățit să „invoce ordinea publică socială în privința necesității de a reduce ocaziile de joc” (punctele 68 și 69)²⁰;

- să se aplice în același mod și potrivit unor criterii identice tuturor operatorilor comunitari (punctul 70), precizându-se că principiul nediscriminării nu ar fi respectat dacă operatorii italieni ar putea să le îndeplinească mai ușor (punctul 71);

- să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul urmărit. Această proporționalitate trebuie respectată în ceea ce privește sancțiunile aplicate persoanelor care pariază (punctul 72) și intermediarilor care facilitează prestarea de servicii de către un bookmaker stabilit într-un alt stat membru (punctul 73), precum și în ceea ce privește posibilitățile societăților de capitaluri cotate pe piețele reglementate din celelalte state membre de a obține concesiuni pentru gestionarea jocurilor (punctul 74).

20 — Se impune a se sublinia că, deși hotărârea a încredințat instanței naționale sarcina de a aprecia dacă erau intrinsece în acțiunea principală criteriile stabilite prin jurisprudență, Curtea însăși și-a exprimat opinia asupra acestui aspect.

B — Răspunsul formulat de Corte suprema di cassazione

35. La câteva luni după pronunțarea hotărârii Gambelli și alții, Corte suprema di cassazione a avut ocazia să pună în aplicare principiile stabilite de această hotărâre cu ocazia soluționării recursului declarat de Ministerul Public împotriva ordonanței pronunțate de Tribunale di Prato din 15 iulie 2003, care, într-o procedură penală îndreptată împotriva domnului Gesualdi și a altor persoane sub aspectul infracțiunii prevăzute la articolul 4 alineatul 4 bis din Legea nr. 401/89, anulase sechestrul instituit asupra centrelor gestionate de inculpați pentru motivul că dispoziția sus-menționată încălca dreptul comunitar²¹.

36. Instanța supremă italiană considerase în mod constant că dispozițiile naționale erau compatibile cu dreptul comunitar²². Hotărârea Gambelli și alții a determinat sesizarea Secțiilor unite penale (Sezioni unite penali) cu soluționarea recursului, la cererea celei de a treia camere, pe rolul căreia se afla cauza. În cauză a fost pronunțată hotărârea

21 — După cum reiese din hotărârea pronunțată de Corte suprema di cassazione, Tribunale di Prato s-a pronunțat în acest sens deoarece legislația internă nu era justificată: pe de o parte, nu oferea nicio garanție de protecție a ordinii publice, întrucât, în loc să reducă posibilitățile de joc, sporea numărul pariurilor și al persoanelor autorizate să exploateze această activitate; pe de altă parte, nu urmărea nici să consolideze siguranța publică, întrucât era lipsită de instrumentele necesare împiedicării infiltrării grupurilor infracționale. Pentru Tribunale di Prato, numai interesul financiar al statului a determinat aceste restricții la libertățile comunitare.

22 — Hotărârile pronunțate de Sezioni III nr. 124 din 27 martie 2000, Foglia, rv. 216223, nr. 7764 din 4 iulie 2000, Vicentini, rv. 216986, și nr. 36206 din 6 octombrie 2001, Publiese, rv. 220112.

nr. 111/04 din 26 aprilie 2004²³ (denumită în continuare „hotărârea Gesualdi”).

britanic era deja supus supravegherii unui stat membru, din moment ce autorizația eliberată de acest stat avea o conotație teritorială și că utilizarea unui regim de concesiuni pentru pariuri nu fusese discutată pe plan comunitar (punctul 11.2.4).

37. Hotărârea Gesualdi nu s-a îndepărtat de argumentația din hotărârea Gambelli și alții, întrucât se înscrisă într-o jurisprudență uniformă (punctul 11.1); cu toate acestea, a evidențiat două elemente noi: cel referitor la libertatea de stabilire și la libertatea de a presta servicii în domeniul jocurilor de noroc și cel care admite în mod expres că articolul 4 din Legea nr. 401/89 constituie o restricție la aceste libertăți (punctul 11.2.3).

38. În continuare, pornind de la împrejurarea că legiuitorul italian urmează de mai mulți ani o politică de deschidere în acest sector, în scopul de a spori veniturile statului, a constatat că această atitudine se încadra în motivele de ordine și de siguranță publică care justifică obstacolele la libertățile comunitare, dat fiind că dispozițiile privind jocurile nu vizează restrângerea cererii și a ofertei, ci canalizarea acestora prin circuite controlabile în vederea prevenirii infracțiunilor (punctul 11.2.3).

39. În acest context, Corte suprema di Cassazione a argumentat că bookmakerul

40. De asemenea, a subliniat că sistemul italian se întemeie pe doi piloni: concesiunea și autorizația. Motivele de interes general care explică restricțiile la concesiune sunt evidente, cel puțin în parte. Cu toate acestea, cele referitoare la autorizație rezultă din reunirea diferitelor condiții subiective orientate în sensul unui control preventiv și al unei supravegheri permanente care vizează combaterea implicațiilor infracționale, precum fraudele, spălarea banilor sau cămătăria (punctul 11.2.5).

41. În momentul evaluării echivalenței și proporționalității obstacolelor în discuție, în hotărârea Gesualdi s-a făcut distincția între licențe și sancțiunile penale, arătându-se că nu incumba judecătorilor atribuția de a se pronunța asupra temeiniciei sau asupra caracterului adecvat al acestora din urmă (punctul 12).

²³ — Această hotărâre a fost prezentată în anexa 6 la observațiile domnului Placanica și poate fi consultată pe site-ul <http://www.icdlex.net/index.php/2004/04/26/cass-su-sent-11104/>.

42. Instanța supremă italiană a negat în egală măsură caracterul discriminatoriu al dispozițiilor naționale, pentru motivul că normele care garantează transparența acționariatului concesionarilor îi afectează atât pe resortisanții naționali, cât și pe străini. Mai mult, de la 1 ianuarie 2004, toate societățile de capitaluri pot participa la cererile de ofertă, fiind supimate obstacolele existente în acest domeniu (punctul 13).

43. În sfârșit, aceasta a negat relevanța argumentului referitor la recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri oficiale de calificare avută în vedere la articolul 47 CE (punctul 14).

44. Având în vedere aceste elemente, Corte suprema a declarat că articolul 4 din Legea nr. 401/89 și mai ales dispozițiile coroborate ale articolului 4 bis din aceasta și ale articolului 88 din TULPS nu sunt incompatibile cu principiile comunitare referitoare la libertatea de stabilire și la libertatea de a presta servicii (punctul 15)²⁴.

24 — Consiglio di Stato s-a pronunțat în același sens în deciziile sale din 1 martie 2005 (nr. 5203/2005, cererea NRG. 4587 din 2004) și din 14 iunie 2005 (nr. 5898/2005, cererea NRG. 2715 din 1998).

IV — Faptele din litigiile principale

45. Similitudinea faptelor din cauzele Zenatti și Gambelli și alții cu acelea din litigiile principale în care au fost formulate prezentele întrebări preliminare facilitează descrierea contextului factual, care poate fi redus la câteva precizări sumare.

46. „Centrele de transmitere a datelor” funcționează în spații deschise publicului și oferă diferite instrumente telematice care permit accesul la serverele operatorilor de pariuri stabiliți în alte state membre. În aceste centre, persoana interesată joacă, primește confirmarea, plătește miza și, în cazul în care câștigă, încasează premiul.

47. Aceste întreprinderi sunt gestionate de operatori independenți care doar facilitează propunerile de pariuri, jucând rolul de intermediari între particulari și bookmakeri, cu care se află în raporturi contractuale²⁵.

25 — Potrivit Tribunale di Teramo, inculpatul „primea în agenția sa liste ale evenimentelor sportive și ale cotațiilor aferente trimise de societatea gestionară engleză și le comunica publicului, apoi primea mizele propuse de particulari și transmitea societății sus-menționate datele referitoare la pariuri”.

48. Domnii Placanica, Palazzese și Sorricchio gestionează birouri de acest tip în contul societății Stanley International Betting Ltd., cu sediul în Liverpool; pentru a-și desfășura activitatea în Regatul Unit și în străinătate, această întreprindere deține o autorizație eliberată de autoritățile acestui oraș²⁶, nedis-punând însă de o autorizație italiană care i-ar fi permis să își desfășoare activitatea timp de șase ani, cu posibilitatea prelungirii cu încă șase ani; aceasta încercase să obțină o astfel de autorizație în cadrul cererii de ofertă lansate în această țară în 1999, de la care a fost exclusă, întrucât este o societate de capitaluri cotate la bursă.

rândul lor, pariuri în contul societății engleze, cu precizarea că, înainte de a începe această activitate, introduseseră la Questura di Atri (inspectorat de poliție) o cerere de autorizare, fără a fi primit răspuns.

V — Întrebările preliminare și procedura în fața Curții

49. Ministerul Public a inițiat în fața Tribunale di Larino o procedură penală împotriva domnului Placanica, imputându-i săvârșirea infracțiunii prevăzute la articolul 4 alineatul 4 bis din Legea nr. 401/89, pentru motivul că, în calitate de administrator unic al societății Neo Service Srl., colecta fără licență, pe cale telematică, pariuri sportive și de alt tip pentru Stanley International Betting Ltd.

51. Tribunale di Larino a suspendat judecarea cauzei, întrucât avea îndoieli referitoare la aspectul dacă sistemul de concesiuni se justifică pentru a canaliza jocurile de noroc în circuite controlabile. Prin ordonanța sa din 8 iulie 2004, care s-a aflat la originea cauzei C-338/04, solicită Curții să stabilească următoarele:

50. O procedură similară s-a desfășurat în fața Tribunale di Teramo împotriva domnilor Palazzese și Sorricchio, care gestionau, la

„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) în raport cu decizia Corte suprema di

26 — Punctele 10 și 11 din concluziile avocatului general Alber și punctele 12-14 din hotărârea Gambelli și alții expun în detaliu caracteristicile amintitei societăți și modul său de operare pe piața italiană.

cassazione, Sezioni unite nr. 23271/04? În special, este aplicabil în statul italian regimul sancționatoriu avut în vedere în actul de inculpare și invocat împotriva lui Massimiliano Placanica?”

atribuire a anumitor tipuri de concurenți (care nu sunt italieni);

52. Tribunale di Teramo, prin două ordonanțe cu conținut asemănător din 23 iulie 2004, aflate la originea cauzelor C-359/04 și C-360/04, a suspendat de asemenea judecarea cauzelor și solicită Curții să stabilească, din punctul de vedere al condițiilor de participare la cererile de ofertă pentru acordarea concesiunilor, următoarele:

„Articolul 43 primul paragraf CE și articolul 49 primul paragraf 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 [...]:

- 1) 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
- 2) 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;
- 3) 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;
- 4) 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?”

53. Președintele Curții a dispus, prin ordonanța din 14 octombrie 2004, reunirea cauzelor C-359/04 și C-360/04 și, prin ordonanța din 27 ianuarie 2006, cauza C-338/04²⁷ a fost reunită cu cauzele C-359/04 și C-360/04.

originea căreia se află o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă de Comisie împotriva Republicii Italiene și care privește sistemul de concesionare a serviciilor de colectare și de percepere a pariurilor hipice²⁸.

54. În cauza C-338/04 au depus observații scrise, în termenul prevăzut la articolul 23 din statut, domnul Placanica, guvernele belgian, german, spaniol, francez, italian, austriac, portughez și finlandez, precum și Comisia; în cauzele C-359/04 și C-360/04 au depus observații domnul Palazzese, domnul Sorrichio, guvernele spaniol, italian, austriac și portughez, precum și Comisia Comunităților Europene.

VI — Admisibilitatea întrebărilor preliminare

A — *Sensul întrebărilor preliminare*

55. În ședința din 7 martie 2006, s-au prezentat pentru a-și susține oral concluziile reprezentanții domnilor Placanica, Palazzese și Sorrichio și guvernele belgian, spaniol, francez, italian și portughez, precum și reprezentantul Comisiei.

57. Cele două instanțe de trimitere au în comun același punct de plecare — un proces penal inițiat pentru intermedierea pariurilor fără concesiune și fără autorizație — și același punct de sosire — îndoielile cu privire la compatibilitatea prevederilor naționale cu libertatea de stabilire și cu libertatea de a presta servicii —, însă prin adoptarea unor căi diferite.

56. De asemenea, se impune a se preciza că pe rolul Curții se află cauza C-260/04, la

58. Tribunale di Larino nu împărtășește aplicarea jurisprudenței Gambelli și alții de către Corte suprema di cassazione, întrucât

27 — Alte trimiteri preliminare similare, formulate de asemenea de judecători italieni, sunt în așteptarea soluției din prezentul litigiu (cauzele C-395/05, D'Antonio și alții, C-397/05, Di Maggio și Buccola, și C-466/05, Damonte).

28 — JO 2004, C 217, p. 14.

pare a nu avea convingerea că reglementarea națională vizează controlul ordinii publice și că aceasta evită discriminarea operatorilor din celelalte state membre.

59. Tribunale di Teramo pune accentul pe circumstanțele determinate în care book-makerul în contul căruia acționau inculpații nu a putut obține o autorizație înainte de expirarea celor acordate în 1999. În condițiile în care acest interval de timp determină o „derogare temporară” de la libertățile comunitare fundamentale, acesta are îndoieli cu privire la viabilitatea sa juridică.

60. Aceste clarificări facilitează examinarea obstacolelor apărute cu privire la aspectele care nu sunt legate de fondul trimerilor preliminare.

B — Analiza

61. Guvernele care au depus observații în cauza C-338/04, cu excepția guvernului belgian, apreciază că întrebarea preliminară este inadmisibilă, însă pentru motive diferite.

Agenții guvernelor portughez și finlandez apreciază că aceasta nu conține suficiente elemente pentru a se putea da un răspuns; potrivit reprezentanților german, spaniol, francez și italian, întrebarea vizează interpretarea dreptului național, și nu a dreptului comunitar; reprezentantul austriac consideră că aceasta este identică cu cea care se află la originea cauzei în hotărârea Gambelli și alții și propune Curții să se pronunțe prin ordonanță în temeiul articolului 104 alineatul (3) din Regulamentul de procedură; această sugestie a fost preluată în subsidiar de guvernele german, italian și finlandez.

62. În cauzele C-359/04 și C-360/04, guvernele spaniol și italian reiau argumentul formulat în cealaltă cauză în favoarea inadmisibilității; guvernul italian propune în subsidiar calea sus-menționată a ordonanței în temeiul articolului 104 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

63. În acest context, trebuie să se examineze dacă Curtea de Justiție trebuie să declare admisibile trimerile preliminare.

C — Motivele de inadmisibilitate invocate

1. Regularitatea formală a ordonanțelor prin care se formulează întrebările preliminare

64. Curtea de Justiție a declarat în repetate rânduri că are îndatorirea să se pronunțe cu privire la întrebările preliminare, cu excepția cazului în care interpretarea sau aprecierea validității unei norme comunitare solicitate nu au nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale sau a cazului în care problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept pentru a se pronunța în mod util²⁹.

65. Trebuie amintit că, pentru a facilita o analiză eficace, instanța națională are obligația de a defini cadrul de fapt și de drept în care se înscriu întrebările sau cel puțin să explice ipotezele pe care se întemeiază aceste întrebări³⁰ și să indice motivele care au

determinat-o să urmeze calea cooperării preliminare cu un minim de explicații asupra alegerii prevederilor comunitare a căror interpretare o solicită și asupra legăturii acestora cu legislația națională³¹.

66. Aceste cerințe urmăresc să dea posibilitatea Curții să pronunțe un răspuns util³², iar guvernelor statelor membre, precum și celorlalte persoane interesate să își prezinte observațiile conform articolului 23 din Statutul Curții³³.

67. În prezenta cauză, ordonanțele de trimitere îndeplinesc în mod suficient condițiile sus-menționate, întrucât analizează contextul factual și juridic care a dat naștere întrebărilor. Este adevărat că acestea nu conțin transcrierea prevederilor italiene relevante, dar această omisiune este remediată cu ușurință prin referire la hotărârea Gambelli și alții. În plus, acestea evidențiază

29 — Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman (C-415/93, Rec., p. I-4921, punctele 59-61), hotărârea din 5 iunie 1997, Celestini (C-105/94, Rec., p. I-2971, punctul 22), hotărârea din 7 septembrie 1999, Beck și Bergdorf (C-355/97, Rec., p. I-4977, punctul 22), hotărârea din 13 iulie 2000, Idéal tourisme (C-36/99, Rec., p. I-6049, punctul 20), hotărârea din 19 februarie 2002, Arduino (C-35/99, Rec., p. I-1529, punctele 24 și 25), hotărârea din 22 mai 2003, Korhonen și alții (C-18/01, Rec., p. I-5321, punctele 19 și 20), hotărârea din 9 septembrie 2003, Milk Marque și National Farmers' Union (C-137/00, Rec., p. I-7975, punctul 37), hotărârea din 25 martie 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi și alții (cauzele conexate C-480/00-C-482/00, C-484/00, C-489/00-C-491/00 și C-497/00-C-499/00, Rec., p. I-2943, punctul 72), sau hotărârea din 10 noiembrie 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Rec., p. I-9759, punctele 29 și 30).

30 — Ordonanța din 8 octombrie 2002, Viacom (C-190/02, Rec., p. I-8287, punctul 15), hotărârea din 17 februarie 2005, Viacom Outdoor (C-134/03, Rec., p. I-1167, punctul 22), hotărârea din 12 aprilie 2005, Keller (C-145/03, Rec., p. I-2529, punctul 29), și hotărârea din 6 decembrie 2005, ABNA și alții (cauzele conexate C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 45).

31 — Ordonanța Viacom, citată anterior (punctul 16), hotărârea din 16 decembrie 1981, Foglia (244/80, Rec., p. 3045, punctul 17), hotărârea din 12 iunie 1986, Bertini și alții (cauzele conexate 98/85, 162/85 și 258/85, Rec., p. 1885, punctul 6), hotărârea din 17 mai 1994, Corsica Ferries (C-18/93, Rec., p. I-1783, punctul 14), hotărârea din 8 iunie 2000, Carra și alții (C-258/98, Rec., p. I-4217, punctul 19), și hotărârea din 21 ianuarie 2003, Bacardi-Martini și Cellier des Dauphins (C-318/00, Rec., p. I-905, punctul 43).

32 — Hotărârea din 26 ianuarie 1993, Telemarsicabruzzo și alții (cauzele conexate C-320/90-C-322/90, Rec., p. I-393, punctul 6).

33 — Ordonanța din 30 aprilie 1998, Testa și Modesti (C-128/97 și C-137/97, Rec., p. I-2181, punctul 6), ordonanța din 2 martie 1999, Colonia Versicherung și alții (C-422/98, Rec., p. I-1279, punctul 5), ordonanța din 11 mai 1999, Anssens (C-325/98, Rec., p. I-2969, punctul 8), ordonanța din 28 iunie 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec., p. I-4979, punctul 15), și ordonanța Viacom, citată anterior (punctul 14), precum și hotărârea din 21 septembrie 1999, Albany (C-67/96, Rec., p. I-5751, punctul 40), hotărârea din 11 septembrie 2003, Altair Chimica (C-207/01, Rec., p. I-8875, punctul 25), și hotărârea Keller, citată anterior (punctul 30).

fondul problemei, concentrându-se asupra divergenței dintre această hotărâre a Curții și argumentarea dezvoltată de Corte suprema di cassazione, specificând astfel în ce măsură interpretarea solicitată este relevantă pentru litigiul pendinte.

2. Aplicarea prevederilor naționale

68. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul repartizării competențelor între Curte și instanțele naționale, revine acestora din urmă atribuția de a interpreta și de a aplica dreptul național și de a aprecia domeniul său de aplicare și compatibilitatea acestuia cu ordinea juridică comunitară³⁴, cu excepția cazului particular când, pentru a reglementa domenii pur interne, legiitorul național trimite la prevederile comunitare³⁵.

34 — Hotărârea din 13 martie 1986, Sinatra (296/84, Rec., p. 1047, punctul 11), hotărârea din 21 ianuarie 1993, Deutsche Shell (C-188/91, Rec., p. I-363, punctul 27), hotărârea din 7 decembrie 1995, Ayuntamiento de Ceuta (C-45/94, Rec. p. I-4385, punctul 26), hotărârea din 26 septembrie 1996, Allain (C-341/94, Rec., p. I-4631, punctul 11), hotărârea din 24 octombrie 1996, Dietz (C-435/93, Rec., p. I-5223, punctul 39), hotărârea din 30 aprilie 1998, Thibault (C-136/95, Rec., p. I-2011, punctul 21), sau hotărârea din 19 ianuarie 2006, Bouanich (C-265/04, Rec., p. I-923, punctul 51).

35 — Hotărârea din 26 septembrie 1985, Thomasdünker (166/84, Rec., p. 3001), hotărârea din 8 noiembrie 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec., p. I-4003); hotărârea din 24 ianuarie 1991, Tomatis și Fulchiron (C-384/89, Rec., p. I-127), hotărârea din 28 martie 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Rec., p. I-615), hotărârea din 17 iulie 1997, Leur-Bloem (C-28/95, Rec., p. I-4161); a se vedea de asemenea hotărârea din 17 martie 2005, Feron (C-170/03, Rec., p. I-2299). Bartoloni, M. E., „La competenza della Corte di giustizia ad interpretare il diritto nazionale «modellato» sulla normativa comunitaria”, *Il diritto dell'Unione europea*, anul VI, nr. 2-3, 2001, p. 311-349.

69. Nu credem că întrebările puse în prezenta cauză trebuie declarate inadmisibile, din moment ce termenii ordonanței pronunțate de Tribunale di Larino par să corespundă ipotezei avansate de statele susmenționate.

70. Într-adevăr, o simplă schimbare a ordinii termenilor folosiți permite reformularea întrebării din punct de vedere comunitar, astfel încât nu va mai fi vorba să se examineze dacă articolul 4 alineatul 4 bis din Legea nr. 401/89 este compatibil cu articolele 43 CE și 49 CE – conform conținutului literal al ordonanței –, ci să se analizeze semnificația acestor prevederi ale tratatului pentru a le corela cu normele interne și cu circumstanțele care se află la originea litigiului, chiar dacă problema ridicată, care va fi examinată mai târziu, decurge în realitate din dezacordul exprimat de o instanță italiană față de Corte suprema di cassazione.

71. La rândul său, Tribunale di Teramo evocă modificarea sistemului național în vigoare în materia acordării concesiunilor pentru gestionarea pariurilor, care urmărește să permită oricărei societăți de capitaluri să participe la cererile de ofertă viitoare, odată expirate concesiunile acordate în urma procedurilor de atribuire în care nu a putut să intervină. Aceste aspecte apar în legătură cu libertățile comunitare și nu au fost abordate în hotărârea Gambelli și alții.

72. În plus, revine instanței comunitare obligația de a furniza toate comentariile utile privind prevederile comunitare care să faciliteze aprecierea acestora în cauza dedusă judecății³⁶.

3. Pronunțarea cu privire la întrebarea preliminară pe calea unei ordonanțe

73. Articolul 104 alineatul (3) din Regulamentul de procedură permite Curții, pentru motive de economie a procedurii, să emită o ordonanță motivată atunci când o întrebare preliminară este identică cu o întrebare asupra căreia Curtea s-a pronunțat deja sau atunci când răspunsul poate fi în mod clar dedus din jurisprudență sau nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile.

74. Acest mecanism este utilizat cu prudență de către Curte³⁷, întrucât implică

omiterea anumitor proceduri, ceea ce limitează posibilitățile de apărare. Pentru acest motiv, în prezența oricărei rezerve referitoare la întrunirea ipotezelor vizate, aplicarea acestuia este exclusă.

75. În prezentele concluzii, am semnalat anumite asemănări cu hotărârea Gambelli și alții, însă această constatare nu este suficientă pentru a justifica o ordonanță care să pună capăt procedurii preliminară prin repetarea a ceea ce a fost declarat anterior. Instanțele de trimitere nu urmăresc să afle ceva ce cunosc deja, ci tind să obțină precizări privind hotărârea Gambelli și alții, care, să nu uităm, a continuat orientarea trasată prin hotărârea Zenatti. Dificultățile cu care se confruntă judecătorii italieni ar subzista în cazul în care Curtea s-ar mărgini să amintească jurisprudența sa³⁸.

D — Competența Curții de Justiție

76. După părerea noastră, adevărata dilemă constă în a determina dacă Curtea de Justiție

36 — Hotărârea din 30 aprilie 1998, Sodiprem și alții (C-37/96 și C-38/96, Rec., p. I-2039, punctul 22), și hotărârea din 12 iulie 2001, Ordine degli Architetti și alții (C-399/98, Rec., p. I-5409, punctul 48).

37 — Exemple de utilizare a articolului 104 alineatul (3) din Regulamentul de procedură sunt ordonanța din 26 mai 2005, Sozialhilfeverband Rohrbach (C-297/03, Rec., p. I-4305), și ordonanța din 13 decembrie 2005, Guerrero Pecino (C-177/05, Rec., p. I-10887), care se întemeiază pe faptul că răspunsul se deduce în mod clar din hotărârile precedente, precum și ordonanța din 14 iulie 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, Rec., p. I-7111), și ordonanța din 1 decembrie 2005, Ostermann (C-447/04, Rec., p. I-10407), al căror temei este absența oricărei îndoieli rezonabile. Celălalt criteriu prevăzut în această dispoziție — identitatea între întrebări — apare rareori; cu toate acestea, se regăsește în ordonanța din 7 iulie 1998, Beton Express și alții (C-405/96-C-408/96, Rec., p. I-4253).

38 — A șasea parte din observațiile domnilor Placanica și Palazzese și a doua parte a capitolului al nouălea din cele ale domnului Sorricchio ilustrează divergențele de interpretare între jurisdictiile naționale. La nota 27 am menționat alte trimiteri preliminare similare, formulate de asemenea de judecătorii italieni, care sunt în așteptarea soluției în prezenta cauză.

este competentă să soluționeze întrebări preliminare atunci când acestea se întemeiază pe dezacordul instanțelor inferioare cu privire la interpretarea de către Corte suprema di cassazione a criteriilor stabilite prin hotărârea Gambelli și alții³⁹. În alți termeni, trebuie să se stabilească dacă printre competențele Curții de Justiție figurează aceea de a aplană disensiunile dintre instanțele naționale care apar cu ocazia interpretării prevederilor comunitare în vederea verificării compatibilității acestora cu normele interne, din moment ce Curtea a schițat deja parametrii care trebuie să guverneze asemenea aspecte.

77. Există diferite argumente în favoarea unui răspuns negativ la această dilemă. În primul rând, în cadrul trimerii preliminare, interpretarea legislației interne incumbă judecătorilor din statul membru, mai bine plasați pentru această operațiune, întotdeauna din perspectiva unui proces pendinte, în acord cu modelele hermeneutice furnizate de Curte.

78. În conformitate cu această concepție, hotărârea Gambelli și alții a încredințat expres tribunalelor italiene sarcina de a aprecia dacă prevederile propriiei legislații respectă libertățile comunitare⁴⁰.

39 — Tribunale di Teramo a nuanțat acest dezacord, introducând, după cum am subliniat, noi aspecte. Acest tip de controversă a fost relevat de doctrină; Botella, A. S., „La responsabilité du juge national”, *Revue trimestrielle de droit européen*, nr. 2, 2004, p. 307, menționează eventualele divergențe dintre nivelurile diferite de jurisdicție sau dintre tribunale de același nivel, amintind un exemplu francez.

40 — În special punctele 66, 71, 73 și 75.

79. În al doilea rând, dacă judecătorii ajung la rezultate diferite sau contradictorii, revine propriei ordini juridice să creeze instrumentele pentru unificarea opiniilor. În acest sens, hotărârea unei instanțe supreme leagă instanțele inferioare, care nu au facultatea de a se adresa, *per saltum*, justiției europene, întrucât tratatul nu prevede nicio acțiune directă împotriva hotărârilor instanțelor naționale, chiar dacă, pronunțându-se în ultimă instanță, acestea aplică în mod greșit dreptul Uniunii⁴¹.

80. Cu toate acestea, în pofida simplității sale relative, soluția sus-menționată suscită importante obiecții.

81. Pe de o parte, atunci când Curtea încredințează judecătorilor din statele membre sarcina de a aprecia legislația proprie în raport cu cea comunitară, nu renunță la competențele sale în acest domeniu⁴², ci pune în aplicare principiile care guvernează dialogul preliminar, recunoscând avantajele proximității cu litigiul, păstrând totuși

41 — În concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, Rec., p. I-10239), avocatul general Léger a amintit că, în 1975, în sugestiile sale privind Uniunea Europeană, Curtea declarase că ar fi oportun să se prevadă în tratat o garanție adecvată pentru salvagardarea drepturilor particularilor în cazul încălcării articolului 234 CE de către instanțele supreme (nota 126).

42 — Ossenbühl, F., „Der Entwurf eines Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland – Verfassungs- und europarechtliche Fragen”, *Deutsches Verwaltungsblatt*, iulie 2003, p. 892, susține că, dacă instanțele naționale pot controla, pe de o parte, temeinicia scuzelor invocate de statele membre pentru a justifica restricțiile naționale și, pe de altă parte, respectarea principiului proporționalității, Curtea nu a abandonat complet acest control: consideră greșită presupunerea potrivit căreia Curtea a delegat această competență.

decizia definitivă în această materie. Astfel, Curtea a admis noi întrebări în cazul în care judecătorul național întâmpina dificultăți de înțelegere sau de aplicare a hotărârii Curții, dacă ridică o problemă de drept distinctă sau dacă prezenta noi elemente de apreciere susceptibile să determine un răspuns diferit⁴³ din partea Curții.

82. Trebuie avute în vedere aceleași principii atunci când obstacolele provin dintr-o hotărâre a unei instanțe naționale superioare, care aplică principiile stabilite de Curte.

83. Dacă judecătorii italieni ar fi împiedicați să se adreseze Curții de Justiție în cazuri precum cel în speță, eventualele încălcări ar putea fi remediate numai printr-o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, asemănător situației în care s-a pronunțat hotărârea din 9 decembrie 2003, Comisia/Italia⁴⁴.

84. Utilizarea acestei căi dă naștere unor dezechilibre: 1) lasă la îndemâna titularului

dreptului la acțiune aprecierea existenței încălcării⁴⁵ și a momentului pentru a o denunța în fața Curții, în timp ce instanțele naționale se află într-o situație adecvată efectuării ambelor operațiuni, 2) conduce la situația că, în cursul fazei precontencioase a acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, cu ocazia notificărilor Comisiei, puterea legislativă și puterea executivă prevalează față de puterea judecătorească, cu riscul de a aduce atingere independenței acesteia, și 3) determină o reflecție asupra conținutului și asupra consecințelor constatării neîndeplinirii obligațiilor, întrucât hotărârea citată anterior Comisia/Italia se justifică, în parte, prin prezența în ordinea juridică națională a unei norme care permitea o interpretare contrară spiritului comunitar.

85. Nu trebuie uitați nici particularii, care pot solicita sesizarea Curții cu o întrebare preliminară, deși decizia aparține judecătorului investit cu judecarea litigiului⁴⁶. Cunoscând de la bun început caracterul

43 — Ordonanța din 5 martie 1986, Wunsche (69/85, Rec., p. 947, punctul 15), hotărârea din 11 iunie 1987, Pretore di Salò (14/86, Rec., p. 2545, punctul 12), și hotărârea din 6 martie 2003, Kaba II (C-466/00, Rec., p. I-2219, punctul 39); în această cauză, Immigration Adjudicator a formulat o întrebare identică celei pe care Curtea o soluționase prin hotărârea din 11 aprilie 2000, Kaba I (C-356/98, Rec., p. I-2623), neîmpărțind unele dintre aprecierile conținute de hotărâre.

44 — Cauza C-129/00, Rec., p. I-14637.

45 — Comisia s-a arătat reticentă în a urmări statele pentru neîndeplinirea obligațiilor de către organele lor jurisdicționale, Cobreros Mendazona, E., „La responsabilidad por actuaciones judiciales. El último gran paso en la responsabilidad de los Estados por el incumplimiento del derecho comunitario”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nr. 10, 2004, mai precis p. 291-299; cu privire la precedente, Ortúzar Andéchaga, L., *La aplicación judicial del derecho comunitario*, Trivium, Madrid, 1992, p. 184 și 185.

46 — Deși, după caz, Curtea examinează condițiile în care este sesizată de instanța națională pentru a-și verifica propria competență (hotărârea Foglia, citată anterior, punctele 21 și 27, hotărârea din 26 septembrie 2000, Kachelmann, C-322/98, Rec., p. I-7505, punctul 17, hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec., p. I-2099, punctul 39, hotărârea din 17 mai 2001, TNT Traco, C-340/99, Rec., p. I-4109, punctul 31, și hotărârea din 16 decembrie 2004, My, C-293/03, Rec., p. I-12013, punctul 25).

inadmisibil al trimiterii, mai au la îndemână doar calea răspunderii patrimoniale, consacrată în hotărârea Köbler citată anterior⁴⁷.

86. Utilizarea acestui ultim mecanism se dovedește de asemenea nesatisfăcătoare, întrucât, fiind conceput pentru a proteja dreptul comunitar în cazuri de o gravitate deosebită^{48 49}, precum cea potrivit căreia încălcarea trebuie să aibă „caracter manifest”, nu încetează să constituie un remediu complicat care, în mod frecvent, conduce la o întrebare preliminară similară celei a cărei evitare este în discuție.

87. Trebuie să se țină cont de un alt argument, mai profund. Funcția primordială a Curții este aceea de a garanta în mod exclusiv uniformitatea interpretării și aplică-

rii prevederilor comunitare. În conformitate cu hotărârea din 24 mai 1977, Hoffmann-La Roche, trimiterea preliminară vizează „prevenirea instituirii, în oricare dintre statele membre, a unei jurisprudențe în dezacord cu normele dreptului comunitar”⁵⁰. Un mijloc direct pentru a atinge acest obiectiv poate fi intervenția în conflictul juridic dintre instanțele unei țări anume cu privire la interpretarea legislației Uniunii de către o instanță superioară.

88. În aceeași ordine de idei, în hotărârea din 16 ianuarie 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf⁵¹, Curtea a admis că întrebarea preliminară îndeplinește funcția esențială de a garanta că dreptul instituit prin tratat produce aceleași efecte pe întreg teritoriul Comunității; totodată, aceasta a adăugat că urmarea să asigure aplicarea uniformă „oferind organului jurisdicțional național un mijloc pentru a elimina dificultățile pe care le poate genera cerința de a conferi dreptului comunitar efecte depline în cadrul sistemelor jurisdicționale ale statelor membre” (punctul 2), cu o largă putere de apreciere în ceea ce privește sesizarea Curții cu întrebarea

47 — Martín Rodríguez, P., „La responsabilidad del Estado por actos judiciales en derecho comunitario”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nr. 19, 2004, p. 859, relevă dificultățile în ceea ce privește determinarea responsabilului neîndeplinirii unei obligații comunitare în cadrul acestei cauze, dat fiind că aceasta putea fi atribuită puterii legislative, care a edictat dispoziția de instituire a indemnizației discriminatorii, puterii executive, în măsura în care administrația austriacă ar fi trebuit să dea întâietate dispozițiilor comunitare, sau puterii judecătorești, ceea ce s-a și făcut, pentru motivul că nu a garantat în mod efectiv drepturile conferite cetățeanului de ordinea juridică comunitară.

48 — Simon, D., „The Sanction of Member States' Serious Violations of Community Law”, editor O'Keefe, *Judicial Review in European Law. Liber Amicorum Lord Slynn of Hadley*, Kluwer, Haga, 2000, p. 275 și următoarele.

49 — Chiar în hotărârea Köbler un astfel de caz este apreciat ca fiind „excepțional” (punctul 53).

50 — 107/76, Rec., p. 957, punctul 5.

51 — 166/73, Rec., p. 33. Această cauză are la origine cereri de restituire la export respinse de organismul de intervenție german pentru cereale și furaje și admise, în contencios, de Hessisches Finanzgericht (Curtea de Finanțe a Landului Hesse). Sesizată cu judecarea unei acțiuni, Bundesfinanzhof (Curtea Federală de Finanțe) a adresat Curții diferite întrebări preliminare; după primirea răspunsului la aceste întrebări (hotărârea din 27 octombrie 1971, Rheinmühlen-Düsseldorf, 6/71, Rec., p. 823), a admis în parte acțiunea și a trimis cauza în fața jurisdicției de primă instanță pentru ca aceasta să se pronunțe din nou; cu toate acestea, înainte de a se pronunța, Hessisches Finanzgericht a sesizat Curtea cu mai multe întrebări printr-o ordonanță care a fost atacată în fața Bundesfinanzhof, care, la rândul său, a formulat o întrebare preliminară, care a determinat pronunțarea hotărârii despre care este vorba — întrebările formulate de Hessisches Finanzgericht au fost examinate prin hotărârea din 12 februarie 1974, Rheinmühlen-Düsseldorf (146/73, Rec., p. 139).

preliminară (punctul 3), în sensul că „organul jurisdicțional național care nu se pronunță în ultimă instanță trebuie să aibă libertatea de a sesiza Curtea cu întrebările care o preocupă dacă se consideră că aprecierea juridică efectuată de o instanță de grad superior ar putea conduce la pronunțarea unei hotărâri contrare dreptului comunitar”, întrucât, în cazul în care ar fi lipsit de posibilitatea de a sesiza Curtea, competența acesteia din urmă și aplicarea dreptului comunitar la toate nivelele sistemelor jurisdicționale naționale „ar fi obstaculate”, cu excepția cazului în care întrebările sunt „realmente identice” cu cele formulate de instanța ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac (punctul 4)⁵².

inconveniente ar fi mai puțin importante decât dacă s-ar urma oricare altă alternativă.

90. Nu putem omite nici că, întrucât ne confruntăm cu o lipsă a definirii conceptului de putere judecătorească în Uniune, unele perturbări sunt produse chiar de Curte, deoarece nu este ușor să se atingă în fiecare situație nivelul corespunzător de precizie, ținând cont că, în drept, esențialul este de a stabili limitele.

VII — Examinarea întrebărilor preliminare

89. Neîndoielnic, această abordare generează inconveniente, precum sporirea numărului de trimiteri preliminare sau ruptura aparentă a ierarhiei organizării judiciare a statului. Primul dezavantaj este lipsit de relevanță, deoarece volumul de muncă nu trebuie să condiționeze opțiunea juridică adecvată⁵³. Al doilea nu ține cont de funcția Curții ca interpret suprem al legislației europene, cheia de boltă a existenței unei adevărate comunități de drept. În orice caz,

91. În cazul în care Curtea declară admisibile întrebările preliminare formulate de Tribunale di Larino, respectiv de Tribunale di Teramo, se impune o reflecție cu privire la drept, joc și pariuri.

52 — Curtea a declarat că „[e]xistența în dreptul intern a unei reguli care leagă jurisdicțiile de aprecierea în drept făcută de o jurisdicție de grad superior nu poate, numai pentru acest motiv, să le lipsească de posibilitatea prevăzută de articolul [234 CE] de a sesiza Curtea de Justiție a Comunităților Europene”.

53 — Deși această alegere este discutabilă, o reformă instituțională ar putea conferi numai jurisdicțiilor de ultimă instanță posibilitatea de a formula întrebări preliminare, cum este cazul în anumite domenii (articolul 68 CEE).

A — Dreptul, jocul și pariurile

92. În prezent, nimic nu se îndepărtează mai mult de ideea de „drept” decât aceea de

„noroc”, deoarece nu izvorăște din voința omului, nici din convingerile generale; nu acționează în mod intenționat, ci inconsecvent și arbitrar⁵⁴. Cu toate acestea, pe vremuri exista o strânsă interdependență între cele două concepte, întrucât, pentru a menține pacea socială, hotărârile judecătorești pretindeau supunerea, iar cel care le pronunța le învestea cu o putere „magică” sau „sacerdotală”⁵⁵.

93. Ordaliile sau judecata lui Dumnezeu, de origine foarte îndepărtată⁵⁶, demonstrează această simbioză, subordonând hotărârea unui eveniment fortuit. Mai târziu, se tinde spre fundamentarea judecății pe criterii raționale, până la legislațiile moderne, care au renunțat la aceste capricii ale destinului, cu excepția câtorva cazuri⁵⁷.

94. Există alte aspecte care lasă să se întrevadă această legătură paradoxală, pre-

cum obligațiile naturale, printre care pariul reprezintă un exemplu potrivit, contractele supuse unei condiții, când faptul viitor și nesigur depinde de întâmplare, cazul fortuit sau, precum în prezenta cauză, contractele aleatorii.

95. Jocul ca activitate ludică a existat în toate societățile de-a lungul istoriei, deosebindu-se patru niveluri de protecție juridică distinctă. La primul nivel se află manifestarea cea mai spontană și elementară, simplul amuzament și divertisment⁵⁸. La al doilea nivel apare competiția, care conferă câștigătorului, în același timp, plăcerea de a concura cu ceilalți, respect de sine și prestigiu social. La al treilea nivel nu mai este suficient amuzamentul sau demonstrarea calităților, există un interes financiar⁵⁹. În sfârșit, la al patrulea nivel se

54 — Rivas Torralba, R. A., *Juegos de azar*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, Murcia, 1996, p. 11.

55 — Díez Picazo, L., *Experiencia jurídica y teoría del derecho*, Ariel, Barcelona, 1987, p. 18 și 21.

56 — Codul lui Hammurabi, în plin apogeu al imperiului babilonean, în cursul secolului al XVIII-lea î.Hr., prevede frecvent ordalia apei: acuzatul era aruncat în râu și, dacă supraviețuia, era declarat nevinovat.

57 — Se obișnuiește să se tragă la „sortii” pentru a se desemna membrii unui juriu sau pentru a numi experți judiciari. Uneori se impun soluții extreme, precum în cazul SUA *versus* William Holmes, în care, după un naufragiu, echipajul a aruncat peste bord 14 pasageri dintr-o barcă de salvare supraîncărcată; judecătorul a apreciat că toți, marinari și pasageri, ar fi trebuit să participe la dramatica tragere la sortii menită a alege victimele.

58 — În mod frecvent, provocarea servește numai pentru a ține piept adversarului sau pentru a-l ridiculiza, precum Don Quijote față de scutierul său: „Aș pune rămășag cu tine, Sancho: și anume că, acum, când vorbești fără ca nimeni să te oprească, nu te mai doare nimic în tot corpul.” (Cervantes Saavedra, M., *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, partea a doua, capitolul XXVIII, Espasa Calpe, Madrid, 2004, p. 466) [traducere liberă].

59 — Kant, I., evocă aceste fațete afirmând că jocurile copilăriei, pelota, lupta, cursa, soldații urmăresc amuzamentul și favorizează dezvoltarea personală; mai târziu, jocurile adulțului, șahul, cărțile sunt în același timp orientate înspre câștig pur și simplu; în sfârșit, cele ale cetățeanului, care își dovedește în fața publicului norocul la ruletă sau la zaruri, sunt conduse toate, în mod inconștient, de natura umană (*Antropologia din perspectivă pragmatică*).

găsesc pariurile care, pe lângă faptul că pun în joc sume de bani, s-au transformat în dependență⁶⁰.

96. Dintre aceste patru niveluri, primul este străin de lumea dreptului și al doilea, practic, la fel. Cu toate acestea, atunci când prin joc se riscă un capital, legiutorul intervine pentru două motive. Pe de o parte, urmărește repercusiunile jocului asupra patrimoniului⁶¹ și asupra sănătății participantului⁶², precum și stabilitatea familiei acestuia; pe de altă parte, ia în considerare caracterul mercantil al localurilor în care se desfășoară jocul.

60 — Dostoievski, F. M., cunoscut ca jucător inveterat, îi descrie magistral pe cei care sunt cuprinși de demonul jocului: „[...] în lumea jocului se știe foarte bine că un jucător, când e atras cu pasiune într-o luptă unică împotriva hazardului poate rămâne așezat la masă timp de 24 de ore fără a-și lua ochii de la cărți sau de la ruleta care se învârteste” (*Jucătorul*) [traducere liberă] și adaugă mai departe: „Intr-o clipă mi-am dat seama că deja nu mă mai interesau banii, ci senzația de risc, impresia de aventură, ceea ce însemna să merg împotriva oricărei logici. De atunci, am reflectat mult asupra acestui lucru și am ajuns la concluzia că este foarte posibil ca, trecând prin atâtea senzații, departe de a se satura de ele, spiritul devine și mai dornic și cere senzații, de fiecare dată, mai puternice, ajungând până la inerția definitivă” [traducere liberă]. Același sentiment răzbate din textul lui Gabriel y Galán, J. A., „[...] era adevărat că își petrecea ziua gândindu-se la bani, depinzând de bani, trăind în ritmul banilor și, cu toate acestea, ca toți jucătorii, nu avea nicio atracție către bani, deși către jetoanele de joc, da [...]” (*Muchos años después*, Alfaguara, Madrid, 1992, p. 324) [traducere liberă]. Chateaubriand, F., mărturisește o emoție asemănătoare după ce pierduse mare parte dintr-o sumă care tocmai îi fusese împrumutată: „Nu jucasem niciodată: jocul îmi produse un fel de exaltare dureroasă; dacă m-ar fi atins această pasiune, mi-ar fi tulburat mintea” [*Mémoires d'Outre-Tombe* (cartea a noua — capitolul 6), Garnier, Paris, 1989, p. 495 și 496, traducere liberă].

61 — Dostoievski atribuie următoarea divagație protagonistului romanului său: „De ce ar trebui să fie jocul mai rău decât orice alt mijloc de a câștiga bani, precum comerțul, de exemplu? Desigur că dintre o sută de jucători, câștigă numai unul, dar ce mă interesează acest detaliu de vreme ce mă simt predestinat să câștig?” (op. cit., p. 68).

62 — Faimosul personaj al lui José Zorrilla, Don Juan Tenorio, își manifestă preocuparea atunci când, ieșit câștigător dintr-o partidă, este provocat de perdant, căruia îi răspunde: „Vreți să spuneti/că din cauză că am câștigat partida/vreți ca sărbătorea să se termine/să ieșim să ne batem?” („*Don Juan Tenorio*”, Alianza, Madrid, 1998, prima parte, actul al patrulea, scena VI) [traducere liberă].

97. Aceste motive explică atenția acordată din punct de vedere juridic jocurilor de noroc și efectul acestora în dreptul comunitar. În această privință, Curtea a apreciat că „activitățile de loterie constituie activități economice în sensul tratatului”⁶³, întrucât „reprezintă prestarea unui serviciu determinat în schimbul unei plăți”⁶⁴, incluzându-le printre prestările de servicii⁶⁵. Nu se poate face abstracție de impactul jocurilor de noroc în alte domenii, precum în același sector economic, dreptul de stabilire sau, în afara mediului financiar, aspectele umane deja evocate.

B — Cu privire la restricțiile la libertățile fundamentale

98. În cauza Gambelli și alții, avocatul general Alber a susținut necesitatea rezolvării problemei compatibilității regimului juridic național cu dreptul de stabilire, înainte de a se raporta la libertatea de a presta servicii, deoarece tratatul îl situează pe primul în

63 — Hotărârile citate anterior Schindler (punctul 19) și Anomar (punctul 46).

64 — Hotărârea Anomar și alții, punctul 47; în același sens, hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 24).

65 — Hotărârile citate anterior Schindler (punctele 25 și 34), Läära și alții (punctul 27) și Anomar și alții (punctul 52), identificate mai sus.

vârful ierarhiei (punctul 76)⁶⁶, deși centrele de transmitere a datelor nu trebuiau considerate sedii secundare (punctul 87), deoarece, în acest caz, reglementarea ar încălca dreptul amintit (punctul 104), ceea ce ar aduce atingere și libertății de a presta servicii (punctul 132).

99. Curtea, îndreptându-și atenția asupra celor care joacă, asupra societăților care efectuează aceste operațiuni și asupra intermediarilor, nu a considerat cele două libertăți ca având caracter exclusiv, dimpotrivă, evaluându-le, a constatat că „o reglementare națională precum legislația italiană privind pariurile, în special articolul 4 din Legea nr. 401/89, constituie o restricție la libertatea de stabilire și la libertatea de a presta servicii” (punctul 59) și a analizat, în continuare, dacă erau incidente excepțiile prevăzute de tratat sau o justificare pentru motive imperative de interes general (punctul 60).

100. Nu este necesar să se pună în discuție aceste considerente, care se regăsesc și în hotărârea Zenatti în ceea ce privește prestarea serviciilor; cu toate acestea, apare utilă examinarea elementelor limitative și a subiecților la care se referă acestea.

101. În această optică, în hotărârea Gambelli și alții, Curtea a decelat obstacole în calea libertății de stabilire în condițiile impuse de dreptul italian celor care intervin în cererile de ofertă pentru concesiunile care permit deschiderea de agenții de pariuri, întrucât aceste dispoziții excludeau anumite forme de societăți (punctele 46-48); în plus, a calificat drept obstacole în calea serviciilor cerințele de care se lovea un prestator de servicii instalat într-un stat membru diferit pentru a-și desfășura activitatea (punctul 54), precum și cele impuse cetățenilor interesați să participe la jocurile de pariuri organizate în alte țări ale Comunității (punctul 57) și celor care facilitau activitatea prestatorilor de servicii instalați pe aceste teritorii (punctul 58), în aceste ultime două cazuri cu aplicarea de sancțiuni penale⁶⁷.

102. Este surprinzător că, deși întrebarea preliminară avea la origine proceduri penale împotriva agenților bookmakerului, abordarea a ținut cont de tripla sferă personală menționată mai sus⁶⁸. Cu toate acestea, nu trebuie uitată funcția Curții și nici efectul *erga omnes* al hotărârilor sale preliminare, dat fiind că ar putea fi cercetați simpli jucători de pariuri; în plus, societatea străină nu are posibilitatea de a se stabili, astfel încât își desfășoară activitățile încheind contracte cu alți comercianți, care sunt inculpați pentru că și-au executat contractul.

66 — Întemeindu-se pe hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 22).

67 — Korte, S., „Das Gambelli-Urteil des EuGH”, *Neue Zeitschrift für Verfassungsrecht*, 2004, p. 1449, scrie că aceste amenințări privind cooperarea la activități de gestionare a pariurilor constituie o barieră pentru piața serviciilor.

68 — Korte, S., op. cit., p. 1451.

C — *Cu privire la existența unei justificări*

105. Curtea ar fi trebuit să specifice și să se fi pronunțat cu privire la incidența libertăților comunitare asupra dispozițiilor naționale, după cum sugerase avocatul general, care avertizase asupra dificultăților pe care le implica pentru instanțele interne sarcina care le fusese încredințată⁷⁰.

1. Analiza

103. Spre deosebire de ceea ce sugerase avocatul general Alber în concluzii, în hotărârea Gambelli și alții, Curtea a examinat simultan restricțiile care decurg din legislația italiană și a precizat că, făcând abstracție de libertatea considerată a fi încălcată, acestea trebuie să îndeplinească anumite condiții, și anume: să fie justificate prin motive imperative de interes general, să fie adecvate pentru a garanta realizarea obiectivului urmărit, să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv și să fie aplicate în mod nediscriminatoriu (punctul 65)⁶⁹.

104. În mod mai detaliat decât hotărârea Zenatti, hotărârea Gambelli și alții a lăsat în mâinile judecătorului național aprecierea în concret a respectării acestor condiții de legislația italiană, precizând în același timp anumite limite între care trebuie să se desfășoare această activitate.

106. Fără îndoială, hotărârea Gambelli și alții a cântărit gradul de minuțiozitate pe care Curtea și-l putea permite fără a-și depăși atribuțiile; cu toate acestea, existând precedentul hotărârii Zenatti, care nu a evitat o nouă trimitere preliminară, a păcătuit prin exces de prudență, întrucât dispunea de elemente suficiente pentru o analiză mai profundă, care ar fi evitat formularea prezentelor întrebări⁷¹.

107. În acest moment trebuie să se pronunțe o nouă hotărâre și trebuie perfecționat răspunsul pentru a se risipi incertitudinile provocate, chiar dacă sarcina pare mai complexă, întrucât trebuie să se cerceteze dacă există o cauză susceptibilă să legitimeze obstacolele în calea libertăților comunitare

69 — Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32), și hotărârea Gebhard, citată anterior (punctul 37).

70 — Punctul 116 din concluziile avocatului general Alber prezentate în cauza Gambelli și alții; punctul 120 insistă, așadar, asupra ideii că, atunci când se cunosc suficiente fapte pentru a permite aprecierea Curții, nimic nu ar trebui să împiedice efectuarea evaluării dorite.

71 — Brouwer, L., și Docquir, B., comentând hotărârea Gambelli și alții în *Revue de droit commercial belge*, nr. 3, 2004, p. 314, punctul 7, susțin că Curtea nu a lăsat nicio îndoială: deși aprecierea compatibilității aparține în principiu instanței de trimitere, aceasta a considerat în mod clar că legislația italiană nu îndeplinește condițiile care i-ar fi permis să fie conformă cu normele comunitare.

care au fost invocate, evaluându-le caracterul nediscriminatoriu, adecvat și proporțional.

prin supravegherea pariurilor se reduce săvârșirea de infracțiuni⁷³.

2. Motivele imperative de interes general

108. Hotărârea Gambelli și alții a definit în mod negativ și pozitiv motivele care justifică restricțiile la libertatea de stabilire și la libertatea de a presta servicii, întrucât a respins „reducerea sau diminuarea încasărilor fiscale” și „finanțarea activităților sociale printr-o prelevare din încasările provenite din jocuri autorizate” (punctele 61 și 62)⁷², admitând în același timp „protecția consumatorilor”, „prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă în legătură cu jocurile”, precum și „necesitatea de a preveni tulburările ordinii sociale” (punctul 67).

110. Pentru guvernul italian, fundamentul constă în protecția ordinii publice⁷⁴ și a consumatorilor, precum și în lupta contra fraudei⁷⁵.

111. Curtea a atras atenția asupra contradicției provocate prin încercarea de a evita prejudiciul pe care îl implică o acțiune de promovare⁷⁶, cum se întâmplă atunci când statul menține o politică de puternică expansiune a jocului și a pariurilor⁷⁷; în

109. Potrivit Corte suprema di cassazione, legislația italiană se întemeiază pe faptul că

73 — Hotărârea Gesualdi, citată anterior, punctul 11.2.3. În doctrină, Beltrani, S., *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, Giuffrè, Milan, 1999, p. 313, susține că sistemul vizează, înainte de toate, protejarea intereselor financiare și fiscale ale statului; în același sens, Coccia, M., „«Rien ne va plus»: la corte di giustizia pone un freno alla libera circolazione dei giochi d'azzardo”, *Foro italiano*, 1994, p. 521.

74 — Punctul D) litera a) din observațiile scrise depuse în cauza Placanica și în cauzele Palazzese și Sorricchio.

75 — Punctul D) litera b) din aceleași observații.

76 — Hotărârea Gambelli și alții, punctele 68 și 69.

77 — În hotărârea Gesualdi, la punctul 11.2.3, Corte suprema di cassazione a menționat loteriile „Grata e vinci”, introduse în 1994 de AAMS, „Totogol”, lansată de CONI de asemenea în 1994, „SuperEnalotto”, concesionată societății Sisal în octombrie 1997, „Totosei”, inițiată de CONI în 1998, „Formula 101”, reglementată printr-un decret din august 1999 și pusă în funcțiune de Ministero dell'Economia în aprilie 2000, „Totobingol”, gestionată de CONI începând cu ianuarie 2001, și „Bingo”, autorizată de Ministero dell'Economia în 2000.

72 — Curtea a exclus dintre motivele de ordine publică, în sensul articolului 46 CE, obiectivele de natură economică (hotărârea din 25 iulie 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Rec., p. I-4007, punctul 11, și hotărârea din 29 aprilie 1999, *Ciola*, C-224/97, Rec., p. I-2517, punctul 16, printre altele).

consecință, lupta contra fraudei pare a constitui singura justificare a restricțiilor în litigiu.

să fie deopotrivă egalitare, adecvate și proporționale.

112. În această privință, nu au fost furnizate mai multe precizări pentru a se înțelege efectul conduitelor criminale asupra jocurilor de noroc, de exemplu înșelăciunea sau spălarea banilor⁷⁸.

3. Posibila discriminare

113. În hotărârea Läärä și alții, citată anterior, s-a considerat că „o autorizare limitată” a pariurilor într-un cadru exclusiv prezintă avantajul de a canaliza dorința de joc și exploatarea jocurilor într-un circuit controlat, de a preveni riscurile unei astfel de exploatare cu intenții frauduloase sau criminale și de a folosi beneficiile rezultate în scopuri de utilitate publică (punctul 37)⁷⁹.

115. Hotărârea Gambelli și alții nu s-a pronunțat cu privire la încălcarea principiului nediscriminării de legislația italiană⁸⁰, lăsând în sarcina judecătorului național această apreciere⁸¹.

114. Cu toate acestea, pentru a respecta prevederile comunitare, nu sunt suficiente motive temeinice care să determine reglementarea jocului într-un mod care, fără a-l interzice complet, îl restrânge într-un mod particular, întrucât măsurile adoptate trebuie

116. În prezent, Tribunale di Teramo a completat elementele de care dispunea Curtea la momentul pronunțării în această cauză, ajutând-o să soluționeze chiar ea această problemă, fără a se refugia în scuza potrivit căreia reformele legislative din 2003 au schimbat situația în țara respectivă; într-adevăr, potrivit acestuia, consecințele acestor modificări au fost amânate, probabil, până în 2011, astfel încât sechelele regimului anterior încă persistă, cu repercusiuni asupra procedurilor penale aflate la originea trimiterilor preliminare. În plus, aceste modificări legislative nu au afectat decât unul dintre elementele sistemului – concesiunea –, și nu și pe celelalte – autorizația și sancțiunea.

78 — Pentru Buschle, D., „«Der Spieler» – Schreckgespenst des Gemeinschaftsrechts”, *European Law Reporter*, nr. 12, 2003, p. 471, prevenirea criminalității implică un motiv de ordine publică și în același timp un motiv imperativ de interes general.

79 — Hotărârile citate anterior Zenatti (punctul 35) și Anomar (punctul 74) au preluat aceeași idee.

80 — Avocatul general Alber dezvoltă, la punctele 95-97 din concluziile sale, diferite argumente care demonstrează o astfel de atingere.

81 — Punctele 70 și 71.

117. În lumina informațiilor din dosare și din cele rezultate din hotărârile precedente, se constată un tratament inegal în ceea ce privește concesiunile și autorizațiile.

a) Concesiunile

118. Societățile de capitaluri cotate pe piețele reglementate din Comunitate nu puteau accede la cererile de ofertă pentru atribuirea concesiunilor. Aceste cerințe se impuneau tuturor persoanelor interesate, inclusiv resortisanților naționali⁸², cu toate acestea, întreprinderile stabilite în alte teritorii comunitare erau mai expuse obstacolelor care decurg din legislația italiană⁸³, întrucât, în cazul în care doreau să participe, trebuiau să își adapteze structura internă și, de aceea, nu dispuneau de posibilități reale de a se instala în această țară⁸⁴.

82 — Hotărârea Zenatti, punctul 26.

83 — După cum au amintit hotărârile citate anterior Schindler (punctul 43) și Anomar și alții (punctul 65), dreptul comunitar se opune și unei reglementări naționale care, chiar făcând abstracție de cetățenie, interzice sau obstrucționează activitățile prestatorului stabilit într-un alt stat membru în care furnizează servicii similare. Hotărârea Zenatti a afirmat, la punctul 27, că legislația italiană împiedică „operatorii din celelalte state membre, în mod direct sau indirect, să procedeze ei înșiși la colectarea de pariuri pe teritoriul italian”.

84 — Korte, S., op. cit., p. 1450. În această privință, ca răspuns la una dintre întrebările pe care i le-am pus în ședință, reprezentantul guvernului italian a recunoscut că societățile străine care au obținut o concesiune sunt în număr de opt, majoritatea cumpărând ulterior concesiunea de la adjudecatar.

119. Această concluzie este întărită de parcimonia cu care sunt acordate concesiunile⁸⁵, care nu reflectă imperativele luptei contra criminalității⁸⁶, întrucât, deși autorizările fac obiectul unor controale prealabile, totuși, pentru admiterea la procedurile de atribuire, este suficient un depozit care să garanteze achitarea la Trezorerie a taxelor aplicabile⁸⁷.

120. Inegalitatea afectează deopotrivă, intermediarii, cărora li se interzice, sub amenințarea sancțiunilor penale, să furnizeze servicii bookmakerilor stabiliți în alte state membre, care nu se pot stabili și nici nu pot fi autorizați să își desfășoare activitatea în Italia.

b) Autorizațiile

121. Potrivit Curții, un regim de autorizare administrativă prealabilă nu justifică un

85 — CONI a pus la dispoziție 1 000 de concesiuni în 1998; Ministro delle Finanze și Ministro per le Politiche Agricole, în cadrul competențelor lor respective, au pus la dispoziție pentru atribuire 671 de licențe noi și au reinnoit în mod automat cele 329 de licențe existente. Această ultimă operațiune se află la originea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiate de Comisie împotriva Republicii Italiene — cauza C-260/04, în prezent pendinte — la care ne-am referit deja.

86 — Cererile de ofertă pentru concesiunile de pariuri hipice, efectuate prin decretul ministerial din 7 aprilie 1999, Approvazione del piano di potenziamento della rete di raccolta ed accettazione delle scommesse ippiche (GURI nr. 86, din 14 aprilie 1999), sugerează că acest număr a fost stabilit în funcție de alte criterii.

87 — Acest considerent figurează în decizia pronunțată de Tribunale di Teramo, care a sesizat Curtea în cauza C-359/04.

comportament discreționar al instanțelor naționale care să lipsească de eficiență dispozițiile comunitare⁸⁸. Acesta trebuie întemeiat, pe de o parte, pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil, de natură a delimita exercitarea puterii de apreciere a autorităților pentru ca aceasta să nu fie exercitată în mod arbitrar; pe de altă parte, trebuie să se întemeieze pe un sistem procedural ușor accesibil și apt să garanteze persoanelor interesate faptul că cererea acestora va fi soluționată într-un termen rezonabil, cu obiectivitate și imparțialitate⁸⁹.

122. La prima vedere, avem impresia că autorizația prevăzută de articolul 88 din TULPS reunește elementele sus-menționate; totuși, o analiză mai amănunțită a articolelor 8-14 din același text relevă o marjă de apreciere incompatibilă cu o examinare obiectivă, de exemplu atunci când articolul 10 prevede revocarea „în caz de abuz al persoanei autorizate” fără altă precizare⁹⁰. Lipsa caracterului reglementar se deduce deopotrivă din aceea că nu rezultă și nici nu se poate presupune caracterul exhaustiv al criteriilor de refuz al acestor autorizații.

88 — Hotărârea din 23 februarie 1995, Bordessa și alții (C-358/93 și C-416/93, Rec., p. I-361, punctul 25), hotărârea din 14 decembrie 1995, Sanz de Lera și alții (C-163/94, C-165/94 și C-250/94, Rec., p. I-4821, punctele 23-28), hotărârea din 20 februarie 2001, Analir și alții (C-205/99, Rec., p. I-1271, punctul 37), și hotărârea din 12 iulie 2001, Smits și Peerbooms (C-157/99, Rec., p. I-5473, punctul 90).

89 — Hotărârea Smits și Peerbooms, citată anterior (punctul 90).

90 — Comisia menționează articolul 11 al doilea paragraf din TULPS, care permite să se refuze autorizația dacă persoana interesată nu face dovada unei conduite exemplare; cu toate acestea, Corte costituzionale (Curtea Constituțională), în hotărârea nr. 440 din 16 decembrie 1994, a declarat această teză neconstituțională pentru motivul că impune persoanei interesate sarcina probei.

123. Mai mult, autorizația poliției presupune concesiunea și preia viciile de care suferă aceasta din urmă, tocmai datorită caracterului său prealabil.

4. Caracterul adecvat și proporțional

124. Prevederile italiene restrâng dreptul de stabilire și libertatea de a presta servicii în numele unui scop legitim, dar sunt discriminatorii, ceea ce este suficient pentru a nu fi aplicate. Nici nu sunt apte pentru realizarea obiectivelor la care aspiră și nici proporționale cu valoarea juridică vizată.

a) Obstacolele în calea dreptului de stabilire

125. Excluderea anumitor forme de societăți de la cererea de ofertă pentru acordarea concesiunilor se întemeiază pe transparența întreprinderilor; cu toate acestea, există alte soluții mai puțin restrictive și care respectă tratatul⁹¹. Curtea a declarat în hotărârea

91 — Hoeller, B., și Bodemann, R., „Das «Gambelli»-Urteil des EuGH und seinen Auswirkungen auf Deutschland”, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2004, p. 125, apreciază, în ceea ce privește reglementarea germană — sub anumite aspecte asemănătoare regimului italian —, că o legislație care nu permite accesul pe piața pariurilor tuturor societăților, indiferent de forma juridică a acestora, trebuie considerată o atingere disproporționată la libertatea de stabilire.

Gambelli și alții că „există alte mijloace pentru a controla conturile și activitățile societăților respective”⁹², confirmând, sub acest aspect, concluziile avocatului general Alber, care a precizat că se putea verifica integritatea societăților; de exemplu strângând informații despre reprezentanții lor sau despre principalii acționari⁹³.

126. Confruntată cu aceste argumente, Republica Italiană nu a cântărit dispozițiile invocate, comparându-le cu altele, și nu a demonstrat că erau cele mai bune alternative pentru atingerea obiectivului stabilit.

b) Limitările la libertatea de a presta servicii

127. Imposibilitatea virtuală ca o societate stabilită într-un stat membru să își desfășoare activitatea comercială într-un alt stat membru, precum și interzicerea intermediării și a utilizării serviciilor oferite depășesc

ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor stabilite de legislația națională⁹⁴.

128. Neluarea în considerare sau trecerea sub tăcere a examinărilor efectuate și a garanțiilor depuse în alte țări ale Uniunii, cu scuza, invocată de Corte suprema di cassazione, a caracterului teritorial al autorizării, întârzie construcția europeană și aduce atingere chiar pilonilor acesteia, încălcând obligația prevăzută la articolul 10 CE de a se abține „să ia măsuri care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor prezentului tratat” și principiul încrederii reciproce care guvernează relațiile intracomunitare.

129. În această privință, prin hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania⁹⁵, Curtea a statuat că autoritățile statului destinatar trebuie „să ia în considerare controalele și verificările deja efectuate în statul membru de stabilire” (punctul 47), recunoscând principiul echivalenței⁹⁶, iar hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments⁹⁷, referitoare la servicii de telefonie oferite unor destinatari potențiali din alte state membre,

92 — Punctul 74.

93 — Punctul 99.

94 — Brouwer, L., și Docquir, B., op. cit., p. 314, punctul 8.

95 — 205/84, Rec., p. 3755.

96 — La punctul 36 din concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat hotărârea Lăără și alții, citată anterior, avocatul general La Pergola a atras atenția asupra acestui criteriu, pe care totuși Curtea nu l-a reluat.

97 — C-384/93, Rec., p. I-1141, punctele 46-49.

s-a referit în mod implicit la principiul eficienței.

Revenues and Custom & Excise), a controlorilor financiari privați și a organelor de supraveghere a societăților cotate la bursă.

130. Ambele principii ne determină să împărtășim opinia avocatului general Alber de la punctul 118 al concluziilor prezentate în cauza Gambelli și alții, atunci când afirmă că jocurile de noroc sunt reglementate în toate statele membre și că motivele acestei reglementări coincid în general⁹⁸. Astfel, dacă un organizator dintr-un alt stat membru îndeplinește condițiile impuse de legislația acestuia, autoritățile statului unde este furnizat serviciul ar trebui să considere că aceasta este o garanție suficientă a corectitudinii sale⁹⁹.

131. Chiar Corte suprema di cassazione a reținut că societatea britanică în contul căreia acționau inculpații italieni fusese autorizată să își desfășoare activitățile prin decizia emisă de Betting Licensing Committee din Liverpool în temeiul Legii pariurilor și a loteriilor (Betting Gaming and Lotteries Act) din 1963, că achita taxele pe pariuri (General Betting Duty) și era supusă supravegherii autorităților fiscale engleze (Inland

132. În aceste împrejurări, cărora majoritatea statelor care au depus observații în prezenta cauză preliminară nu le acordă prea multă importanță, este clar că autoritățile britanice sunt mai bine situate decât autoritățile italiene pentru a verifica legalitatea activităților în cauză și că nu se conturează argumente care să militeze în favoarea unui dublu control¹⁰⁰. În hotărârea din 25 iulie 1991, Säger¹⁰¹, Curtea a acceptat existența obstacolelor în calea libertății de a presta servicii pentru motive de interes general, în măsura în care „acest interes nu este protejat prin normele la care este supus prestatorul de servicii în statul membru în care s-a stabilit” (punctul 15).

133. În ceea ce privește intermediarii, aceștia au obținut de la Ministero dei Comunicazioni (Ministerul Comunicațiilor) autorizațiile necesare pentru a transmite date pe cale telematică; în acest scop, trebuie să se înscrie la camera de comerț, să obțină certificatul *nulla osta antimafia* și să nu aibă antecedente penale, supunându-se controlului instanțelor naționale corespunzătoare. Cu

98 — Acest aspect este detaliat la începutul concluziilor avocatului general Gulmann în cauza Schindler, citată anterior.

99 — A se vedea, pe un plan general, Raportul Comisiei adresat Consiliului și Parlamentului European — Starea pieței interne a serviciilor — Raport prezentat în cadrul primei faze a strategiei privind piața internă a serviciilor [COM(2002) 441 final], în special p. 36 și următoarele.

100 — Pentru Schütz, H.-J., Bruha, T., și König, D., *Europarecht Casebook*, München, 2004, p. 752, introducerea de către un stat membru a unor condiții mai stricte impune o examinare riguroasă a proporționalității, în special în ceea ce privește dovada inexistenței altor mijloace mai puțin restrictive.

101 — Cauza C-76/90, Rec., p. I-4221.

toate acestea, intermediarii sunt împiedicați să presteze servicii în numele unei societăți stabilite din punct de vedere legal în alt stat membru.

5. Reglementarea penală

134. Comportamentele sancționate de articolul 4 alineatele 4 bis și 4 ter din Legea nr. 401/89 pornesc de la exercitarea fără autorizație a activităților privind pariurile. Acestea reprezintă corolarul sistemului conceput de legiuitorul italian care și-a rezervat o vastă marjă de apreciere începând cu libertatea de a interzice¹⁰², astfel încât, având în vedere aspectele analizate, nivelul de protecție pe care îl consideră adecvat și particularitățile statului, rezultă un grad de protecție determinat. Cu toate acestea, alegerea făcută trebuie să respecte dreptul comunitar¹⁰³.

102 — Hotărârile Schindler (punctul 61), Läärä și alții (punctul 35), Zenatti (punctul 33) și Anomar și alții (punctele 79 și 87).

103 — Astfel cum a precizat avocatul general La Pergola la punctul 34 al concluziilor sale prezentate în cauza Läärä și alții, „deși au caracter discreționar, măsurile restrictive adoptate continuă să fie supuse controlului la nivel jurisdicțional; conformitatea acestora cu cerințele de interes general este susceptibilă într-adevăr să facă obiectul unui control din partea instanței naționale care este chemată să le aplice, care va trebui, în cadrul acestei examinări, să se raporteze la normele de justificare – inclusiv principiul proporționalității – care au fost elaborate de jurisprudența comunitară în ceea ce privește limitele care pot privi în mod legal exercitarea drepturilor și libertăților care decurg din tratat”, ceea ce, după cum am arătat, nu exclude controlul din partea Curții.

135. Așadar, nu este vorba de a pune în discuție *ius puniendi* al statului, care este cel mai bine situat pentru a evalua eventualitatea, caracterul adecvat și capacitatea unei reacții represive¹⁰⁴, ci de faptul că, atunci când sancțiunea reprimă o conduită contrară ordinii juridice a Comunității, coerciția se dovedește *a fortiori*¹⁰⁵ la rândul său vătămătoare, întrucât ambele norme reprezintă nu compartimente etanșe, ci componente ale unui angrenaj care trebuie să se integreze într-un alt mecanism, superior. Nu este de competența Curții să aleagă¹⁰⁶, dar aceasta trebuie să se asigure că alegerea făcută este conformă cu dreptul comunitar.

136. Pe plan general, atrage atenția faptul că articolul 4 din Legea nr. 401/89 prevede o pedeapsă mai grea dacă infracțiunea privește pariurile rezervate statului, CONI, UNIRE sau concesionarilor acestora, împrejurare care prezintă o legătură redusă cu prevenirea criminalității și care cadrează mai bine cu stimularea economică pe care o reprezintă jocul pentru finanțele statului.

137. Cu toate acestea, trebuie examinată de asemenea proporționalitatea sancțiunilor, potrivit precizărilor reținute în hotărârea

104 — După cum am arătat la punctul 48 din concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul (C-176/03, Rec., p. I-7879).

105 — Pentru a relua termenii utilizați de avocatul general Alber la punctele 97 și 99 din concluziile sale prezentate în cauza Gambelli și alții.

106 — Hotărârea Schindler, citată anterior, punctul 32.

Gambelli și alții, în special la punctele 72 și 73, care a făcut o distincție între persoana care pariază și intermediar.

elemente fundamentale ale regimului juridic italian privind gestionarea pariurilor, aceasta s-a oprit numai la autorizație pentru a pronunța hotărârea, excluzând întru totul examinarea sancțiunii și analizând parțial concesiunea.

138. În ceea ce privește persoana care pariază, Curtea a recomandat judecătorului național să individualizeze pedepsele aplicate oricărei persoane care pariază de la domiciliul său din Italia, prin internet, cu un bookmaker stabilit într-un alt stat membru, ținând cont de încurajarea participării la jocurile organizate de organisme naționale autorizate; în această privință, Curtea a invocat diferite hotărâri¹⁰⁷.

141. În acest moment, Curtea ar trebui să se pronunțe, întrucât se află în posesia tuturor datelor necesare în acest scop, și să afirme fără nicio rezervă că o sancțiune cu închisoarea până la trei ani este disproporționată față de circumstanțele descrise în cursul prezentelor concluzii, în special cele referitoare la interesul juridic protejat prin incriminările penale în discuție și la cele constituite de propriul comportament al statului, care încurajează jocul¹⁰⁸.

139. În ceea ce privește intermediarul, aceasta a lăsat de asemenea în sarcina instanței de trimitere să evalueze dacă sancțiunile depășeau ceea ce este necesar pentru evaluarea fraudei, întrucât prestatorul de servicii era supus unui regim de control și de sancționare în statul membru de stabilire.

142. În plus, condamnarea determină anumite consecințe în ceea ce îl privește pe cel vizat, care, potrivit articolelor 11 și 14 din TULPS, împiedică eliberarea necesarei autorizații a poliției, făcând astfel imposibilă desfășurarea oricărei activități legate de pariuri.

140. Corte suprema di cassazione nu și-a îndeplinit sarcina care îi fusese încredințată sub pretextul că acest fapt îi era interzis. Este surprinzător că, deși a identificat cele trei

107 — Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chrysanthakopoulos (C-193/94, Rec., p. I-929, punctele 34-39), și hotărârea din 25 iulie 2002, MRAÏ (C-459/99, Rec., p. I-6591, punctele 89-91).

108 — Korte, S., op. cit, p. 1451, exprimă îndoieli serioase asupra utilității sancțiunilor penale, amintind politica de dezvoltare a jocurilor de noroc în Italia; Mignone, C. I., „La Corte di giustizia si pronuncia sul gioco d'azzardo nell'era di Internet”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 401, reflectează asupra raportului dintre interesele protejate și libertatea personală sacrificată; Hoeller, B., și Bodemann, R., op. cit, p. 125, apreciază, în dreptul german, că disproporția reiese din faptul că statul împiedică realizarea propriilor obiective.

143. Nu trebuie uitat nici faptul că se aduce atingere libertăților comunitare fundamentale, motiv pentru care orice excepție trebuie interpretată în mod restrictiv¹⁰⁹, și că o pedeapsă cu închisoarea împiedică libera circulație a persoanelor¹¹⁰.

„Gambling in the single market: a study of the current legal and market situation”¹¹¹, a susținut că reglementarea jocurilor este supusă regimului pieței comune; nu a existat o continuare din cauza reticențelor unor state membre¹¹².

D — *Observații finale*

144. Lipsa dispozițiilor de drept derivat aplicabile jocurilor de noroc impune o soluționare a întrebărilor preliminare începând cu dreptul primar, deși, având în vedere domeniile afectate, ar fi oportună o armonizare a materiei în cadrul competențelor Comunității, ocaziile pentru realizarea acesteia nelipsind.

146. O altă ocazie a apărut odată cu Directiva 2000/31/CEE privind comerțul electronic¹¹³; totuși, aceasta a exclus în mod expres „activitățile de jocuri pe bani care implică mize cu valoare monetară în jocuri de noroc, inclusiv loterii și tranzacții de tip pariu” [articolul 1 alineatul (5) litera (d) a treia liniuță].

147. În prezent, se discută proiectul unei importante directive privind serviciile¹¹⁴, prin care se dorește crearea unui cadru juridic „pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a

145. O primă încercare a avut loc în 1991, atunci când Comisia, pe baza studiului

111 — Oficiul pentru Publicații Oficiale ale Comunităților Europene, Luxemburg, 1991. Acest studiu a fost comentat de către avocatul general Gulmann în concluziile sale prezentate în cauza Schindler; citată anterior.

112 — Coccia, M., op. cit., p. 524. Comisia a invocat principiul subsidiarității pentru a paraliza inițiativa (concluziile președinției Consiliului European reunite la Edinburgh, la 11-12 decembrie 1992, anexa 2 la partea A: „Subsidiaritate — Exemple de reexaminare a propunerilor pendinte și a legislațiilor în vigoare”, apărute în periodicul denumit *Bulletin des Communautés européennes*, nr. 2, 1992).

113 — 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).

114 — Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile în cadrul pieței interne [COM (2004) 2 final].

109 — A se vedea, printre altele, hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa (C-348/96, Rec., p. I-11, punctul 23), care se referă concret la excepția privind „ordinea publică”.

110 — Hotărârea din 3 iulie 1980, Pieck (157/79, Rec., p. 2171, punctul 19), hotărârea din 12 decembrie 1989, Messner (C-265/88, Rec., p. 4209, punctul 14), și hotărârea Șkanavi și Chrysanthakopoulos, citată anterior (punctul 36).

liberei circulații a serviciilor” (articolul 1); aceasta ar privi jocurile de noroc (articolul 2, *a contrario sensu*), deși privește o perioadă de tranziție în cursul căreia „principiul țării de origine”¹¹⁵ nu guvernează „activitățile de jocuri de noroc care presupun pariuri cu o miză cu valoare pecuniară în jocuri de noroc, inclusiv loterie, jocuri de cazinou și tranzacții referitoare la pariuri” [articolul 18 alineatul (1) litera (a)], în privința cărora este prevăzută o eventuală armonizare complementară „în lumina unui raport al Comisiei și a unei ample consultări a părților interesate” (articolul 40)¹¹⁶, ținând cont de importanța subiectului dezbătut¹¹⁷.

148. Dacă această concertare în interiorul Comunității va reuși, multe dintre problemele ridicate de pariurile prin internet vor fi rezolvate. Între timp, măsurile adoptate unilateral trebuie analizate în lumina tratatului¹¹⁸.

115 — Conform acestui principiu, prestatorul de servicii este supus numai legii statului membru în care este domiciliat, căruia îi revine sarcina controlului, inclusiv atunci când activitatea se desfășoară într-un alt stat al Comunității (articolul 16).

116 — Nu putem ignora faptul că liberalizarea acestui sector este departe de a se realiza pașnic. De exemplu, Ohlmann, W., „Lotterien, Sportwetten, der Lotteriestaatsvertrag und Gambelli”, *Wettbewerb in Recht und Praxis*, nr. 1, 2005, p. 55 și 58, susține că nu trebuie să existe concurență; Walz, S., „Gambling um Gambelli? – Rechtsfolgen der Entscheidung Gambelli für das staatliche Sportwettenmonopol”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2004, p. 524, manifestă reticență în ceea ce privește validitatea autorizațiilor străine; în sfârșit, Campegianni, C., și Pati, C., „Il sistema di monopolio statale delle scommesse e la sua compatibilità con la normativa comunitaria in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (arts. 43 e 49 CE)”, *Giustizia civile*, 2004-I, p. 2532, justifică o reglementare statală a gestionării jocurilor. Geeroms, S., „Cross-Border Gambling on the Internet under the WTO/GATS and EC Rules Compared: A Justified Restriction on the Freedom to Provide Services?”, *Cross-Border Gambling on the Internet – Challenging National and International Law*, Zürich/Basel/Geneva, 2004, p. 180, se pronunță în favoarea creării unei piețe liberalizate, sub controlul unei legislații supra-naționale sau internaționale cu norme stricte care urmăresc prevenirea criminalității.

117 — Buschle, D., op. cit., p. 471, semnalează că în Germania există între 90 000 și 500 000 de persoane care suferă de dependență de jocurile de noroc, dintre care două treimi sunt bărbăți cu venituri reduse. Potrivit cotidianului *El País*, care preia datele cabinetului de consultanță Christiansen Capital Advisors, există între 1 800 și 2 500 de site-uri internet consacrate jocurilor de noroc și care facturează mai mult de 8 200 de milioane de dolari în lumea întreagă, cifră care urmează să atingă 23 500 de milioane în 2009 (*Ciberpaís*, 13 octombrie 2005).

149. De altfel, dimensiunea transfrontalieră a acestor jocuri depășește cadrul teritorial al Uniunii Europene, după cum o demonstrează fricțiunile din interiorul Organizației Mondiale a Comerțului¹¹⁹, ale cărei acorduri, în special Acordul general pentru comerțul cu servicii, produc efecte în dreptul comunitar dacă este implicat un stat tert, ceea ce nu este cazul în prezenta cauză.

118 — Pentru moment, dezbateră își urmează cursul. Instanțele franceze s-au lovit recent de obstacole asemănătoare celor întâlnite de instanțele italiene în privința pariurilor hipice gestionate pe internet prin societatea Zeturf, immatriculată în Malta; cour d'appel de Paris, printr-o hotărâre din 4 ianuarie 2006, a confirmat hotărârea pronunțată de tribunal de grande instance de Paris și a afirmat, fără a sesiza Curtea cu o întrebare preliminară, că legislația națională este compatibilă cu dreptul comunitar, ceea ce a suscitât primele critici (Verbiest, T., „Paris hippiques en ligne: la Cour d'appel de Paris confirme la condamnation de Zeturf”, *Droit et Nouvelles Technologies*, http://www.droit-technologie.org/1_2asp?actu_id=1150).

119 — De exemplu, conflictul dintre Statele Unite și Antigua, care a luat sfârșit prin raportul Organului de Reglementare a Diferendelor al amintitei organizații, Statele Unite – Măsuri privind furnizarea transfrontalieră a serviciilor de jocuri și pariuri, WT/DS285/AB/R, adoptat la 7 aprilie 2005.

VIII — Concluzie

150. Având în vedere ansamblul celor ce precedă, propunem Curții să răspundă întrebărilor preliminare adresate de Tribunale di Teramo și de Tribunale di Larino după cum urmează:

„Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care interzice, sancționând cu pedepse de până la trei ani de închisoare, colectarea, acceptarea, înregistrarea sau transmiterea propunerilor de pariuri în lipsa unei concesiuni sau a unei autorizații eliberate de statul membru respectiv, în contul unei întreprinderi căreia nu i se permite obținerea acestei concesiuni sau autorizații pentru a presta servicii în acest stat, dar care deține o autorizație pentru a furniza aceste servicii eliberată de un alt stat membru în care aceasta este stabilită.”