

Cauza C-437/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

17 septembrie 2020

Instanța de trimitere:

Tribunale di Parma (Italia)

Data deciziei de trimitere:

8 noiembrie 2019

Procedură penală împotriva lui:

ZI

TQ

Obiectul procedurii principale

Procedură penală inițiată împotriva lui ZI și a lui TQ ca urmare a unei încălcări a legislației italiene privind desfășurarea activității de colectare de pariuri

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

În temeiul articolului 267 al doilea paragraf TFUE, se solicită interpretarea Directivei 2014/24/UE privind achizițiile publice, a principiilor libertății de stabilire, nediscriminării și protecției concurenței, precum și a articolelor 49, 52, 56 și 106 TFUE pentru a se stabili dacă acestea se opun unei reglementări naționale care presupune:

- un termen foarte scurt pentru îndeplinirea obligațiilor administrative și fiscale în vederea obținerii „regularizării” stabilite pentru operatorii care desfășurau activități de colectare a pariurilor în favoarea unor operatori de pariuri străini fără a deține concesiunile și autorizațiile necesare;
- prelungirea *sine die* și generalizată prevăzută – în lipsa unei noi proceduri de cerere de ofertă pentru atribuirea de concesiuni privind desfășurarea activității de jocuri sau de pariuri, pe care statul ar fi trebuit să o inițieze în scopul de a se

conforma jurisprudenței Curții – în favoarea operatorilor care au obținut deja o concesiune în urma procedurilor de cerere de ofertă anterioare sau ca urmare a regularizării.

Întrebările preliminare

- 1) Dreptul Uniunii Europene cuprins în dispozițiile Directivei 2014/24/UE privind achizițiile publice, care se aplică și sectorului „jocurilor și pariurilor”, se opune prelungirii concesiunilor deja atribuite în temeiul unor anunțuri de participare anterioare declarate nelegale de Curte, prevăzută de legiuitorul național – prin intermediul [Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Agenția Vamală și a Monopolurilor) (ADM)] – prin Circulara din 9 iunie 2016?
- 2) Principiile libertății de stabilire, nediscriminării și protecției concurenței, prevăzute la articolele 49, 56 și 106 TFUE, se opun unei reglementări naționale care – în lipsa oricărei proceduri de cerere de ofertă și prin metoda atribuirii directe, efectuată printr-un act administrativ de organizare internă –, prin intermediul unei prelungiri *sine die* a concesiunilor în vigoare anterior, atribuite prin proceduri de cerere de ofertă, a căror expirare normală fusese deja fixată la 30 iunie 2016, realizează o închidere a pieței naționale?
- 3) Drepturile prevăzute la articolele 49, 52 și 106 TFUE se opun articolului 1 alineatele 926 și 932 din Legea 208/2015, dată fiind prevederea unor termene absolut neadecvate și, prin urmare, nejustificat de scurte pentru îndeplinirea obligațiilor administrative și fiscale subsecvente cererii prezentate de societatea Phoenix International Ltd având ca obiect 900 de concesiuni?
- 4) Articolele 49, 56 și 106 TFUE se opun unei reglementări naționale, astfel cum a fost modificată prin Circulara din 9 iunie 2016, care, prin neprevvederea unui termen cert de expirare a duratei lor, autorizează toate concesiunile, inclusiv pe cele care au fost deja declarate nelegale prin hotărâri ulterioare ale Curții, să funcționeze pe piața națională, împiedicând accesul unor noi operatori străini sau apariția și extinderea celor deja existenți precum Phoenix International Ltd?
- 5) Principiile egalității, egalității de tratament și nediscriminării, enunțate la articolele 2 și 3 TUE și la articolul 10 TFUE, se opun admiterii, după termenul din 30 iunie 2016 prevăzut de Legea stabilității nr. 208/2015, a numai trei centre noi, excluzându-le însă pe celelalte 847?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE

Articolele 49, 52, 56 și 57 TFUE – libera prestare a serviciilor și dreptul de stabilire în Uniunea Europeană

Principiile egalității de tratament, nediscriminării și protecției concurenței

Dispozițiile naționale invocate

Legge del 23 dicembre 2014, n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge stabilità per il 2015”) [Legea nr. 190 din 23 decembrie 2014 privind dispoziții pentru constituirea bugetului anual și multianual al statului (Legea stabilității pentru anul 2015)]: articolul 1 alineatul 643

Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge stabilità per il 2016”) [Legea nr. 208 din 28 decembrie 2015 privind dispoziții pentru constituirea bugetului anual și multianual al statului (denumită Legea stabilității pentru anul 2016)]: articolul 1 alineatul 926

Circolare dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 9 giugno 2016 [Circulara Agenției Vamale și a Monopolurilor din 9 iunie 2016]

Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) [Decretul regal nr. 773 din 18 iunie 1931 privind Textul unic al legilor în materie de siguranță publică (TULPS)]: articolul 88

Legge 13 dicembre 1989, n. 401 – Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive [Legea nr. 401 din 13 decembrie 1989 privind intervenția în sectorul jocurilor și al pariurilor ilegale și protecția desfășurării corecte a manifestărilor sportive]: articolul 4

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 La 12 ianuarie 2016, în fața instanței de trimitere a fost inițiată o procedură penală împotriva lui ZI și a lui TQ, pentru desfășurarea, în calitate de titular și, respectiv, de angajat al unui centru de transmitere a datelor (denumit în continuare „CTD”), a unei activități organizate de colectare a pariurilor în numele unui operator străin fără a deține concesiunea și autorizația de poliție necesare în Italia.
- 2 Apărătorul lui ZI și al lui TQ a solicitat achitarea, exprimând îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementării naționale în vigoare în materie de atribuire a concesiunilor pentru desfășurarea activităților de jocuri sau de pariuri, atât în raport cu principiile privind achizițiile publice care decurg din Directiva 2014/24/UE, cât și în raport cu principiile libertății de stabilire, liberei circulații a serviciilor, protecției concurenței și nediscriminării.

Prezentare succintă a motivelor trimiterii preliminare

- 3 În motivarea trimiterii preliminare, instanța de trimitere efectuează mai întâi o reconstituire a evoluției normative și jurisprudențiale în această materie.
- 4 În Italia, organizarea jocurilor de noroc, inclusiv colectarea prin mijloace electronice a pariurilor acceptate de orice persoană din Italia sau din străinătate, este, în principiu, rezervată statului și este condiționată de obținerea unei concesiuni din partea statului și, ulterior, a unei autorizații de poliție.
- 5 Desfășurarea acestor activități în lipsa titlurilor menționate mai sus constituie infracțiune conform articolului 4 alineatul 4 bis din Legea nr. 401/1989. Este vorba, așadar, despre o normă penală „în alb”, întrucât elementele care definesc infracțiunea depind de reglementarea privind atribuirea de concesiuni în vigoare *ratione temporis*.

Anunțurile de participare din anii 1999, 2006 și 2012, jurisprudența Uniunii și cea națională

- 6 Cele trei proceduri de cerere de ofertă pentru atribuirea unor astfel de concesiuni organizate până în prezent de statul italian, în anii 1999, 2006 (așa-numitul „anunț de participare Bersani”) și, respectiv, 2012 (așa-numitul „anunț de participare Monti”), au fost declarate de Curte incompatibile cu unele principii ale dreptului Uniunii, în special în Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01), în Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04), și în Hotărârea din 16 februarie 2012, Costa și Cifone (cauzele conexe C-72/10 și C-77/10).
- 7 În primul rând, în ceea ce privește anunțul de participare din anul 1999, Curtea de Justiție a declarat că norma penală prevăzută la articolul 4 din Legea nr. 401/1989 constituie o restricție privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor și că revine însă instanței naționale sarcina de a verifica dacă norma în discuție, având în vedere modalitățile sale concrete de aplicare, răspunde unor obiective care o pot justifica și dacă restricțiile pe care le impune nu apar ca fiind disproporționate în raport cu aceste obiective (Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții, C-243/01).
- 8 Drept urmare, Corte di Cassazione [Curtea de Casație] a confirmat că norma penală menționată nu contravine principiilor dreptului Uniunii, întrucât urmărește finalități de control pentru motive de ordine publică de natură să justifice o restricție cu privire la acestea din urmă.
- 9 În continuare, Curtea de Justiție a arătat că, în măsura în care limitează accesul la organizarea pariurilor doar la entitățile care beneficiază de o concesiune, reglementarea italiană părea să urmărească efectiv mai degrabă un interes economic decât unul de protecție a ordinii publice. Totuși, Curtea a lăsat în mod oficial la aprecierea instanței naționale verificarea aspectului dacă sistemul

național de concesionare urmărește finalități de ordine publică (Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții, C-338/04).

- 10 Corte di Cassazione [Curtea de Casație], abandonând o orientare urmată până în acel moment, a afirmat ulterior principiul potrivit căruia nu se pot aplica sancțiuni penale persoanei care a desfășurat fără autorizație o activitate de colectare a pariurilor în cazul în care se demonstrează că activitatea menționată a fost desfășurată în numele unor societăți care, în statul membru în care sunt stabilite, exercită în mod legal o asemenea activitate, întrucât au obținut autorizațiile necesare, chiar dacă acestea nu dispun de o concesiune pe teritoriul statului italian ca urmare a faptului că nu au participat sau nu au putut participa la procedura de cerere de ofertă respectivă din cauza limitărilor prevăzute de reglementarea în vigoare.
- 11 În al doilea rând, în ceea ce privește așa-numitul „anunț de participare Bersani”, prevăzut de Decretul-lege nr. 223 din 4 iulie 2006 (aprobat prin Legea nr. 248 din 4 august 2006) în scopul deschiderii pieței spre intrarea unor noi operatori prin intermediul unei noi proceduri de cerere de ofertă pentru atribuirea concesiunilor, Curtea de Justiție a arătat că anunțul de participare menționat încalca dreptul Uniunii, în măsura în care proteja pozițiile comerciale dobândite de operatorii existenți prin prevederea obligației respectării unei distanțe minime între unitățile noilor concesionari și cele ale operatorilor existenți (Hotărârea din 16 februarie 2012, Costa și Cifone, cauzele conexe C-72/10 și C-77/10; a se vedea în sens similar Hotărârea din 12 septembrie 2013, Biasci și alții, cauzele conexe C-660/11 și C-8/12).

La rândul său, Corte di Cassazione [Curtea de Casație] a confirmat de asemenea că legislația italiană reglementează sectorul jocurilor în mod restrictiv, prin instituirea unor criterii obiective și subiective de excludere de la desfășurarea acestei activități, și că regimul în cauză poate să creeze obstacole în calea deplinei aplicări a principiilor prevăzute de dreptul Uniunii în materia libertății de stabilire și a protecției concurenței. Totuși, o asemenea restricție este justificată de motive de ordine publică, cu condiția să fie proporțională, transparentă și nediscriminatorie față de entități care provin din alte state membre.

- 12 În al treilea rând, Decretul-lege nr. 16 din 2 martie 2012, aprobat prin Legea nr. 44/2012, a prevăzut un nou anunț de participare pentru atribuirea concesiunilor (așa-numitul „anunț de participare Monti”), prevăzând posibilitatea de participare a entităților care desfășoară o activitate de colectare a pariurilor în unul dintre statele Spațiului Economic European, având sediul legal și operațional pe teritoriul acestuia, pe baza unor autorizații acordate în temeiul dispozițiilor în vigoare în ordinea juridică a statului în cauză și care îndeplinesc de asemenea cerințele privind buna reputație și fiabilitatea, precum și cerințele economice și patrimoniale indicate de Agenzia delle Dogane e dei Monopoli [Agenția Vamală și a Monopolurilor] (ADM).

- 13 În urma anunțului de participare menționat, 2 000 de concesiuni, cu scadența la 1 iulie 2016, au fost obținute de societățile Lottomatica, Snai, Cogetech, Hbg, Sisal, Codere, Cirsa, Matica și B Plus Gioco Legale Limited.

Regularizarea

- 14 Legiuitorul italian, inclusiv pentru a acoperi lacunele anunțului de participare Monti evidențiate de Curtea de Justiție, prin Legea nr. 190/2014 (denumită „Legea stabilității pentru anul 2015”), la articolul 1 alineatul 643, și prin Legea nr. 208/2015 (denumită „Legea stabilității pentru anul 2016”), la articolul 1 alineatul 926, a introdus o regularizare în temeiul căreia unitățile care, la 30 octombrie 2014, desfășurau o activitate de colectare a pariurilor în favoarea unor operatori de pariuri străini fără a deține concesiunea și autorizația de poliție italiene puteau să își regularizeze activitățile, cu condiția:
- să se angajeze că vor efectua o regularizare fiscală completă prin plata impozitului unic anterior;
 - să plătească în avans, cu acest titlu, până la 31 ianuarie 2016, suma de 10 000 de euro pentru fiecare CTD a cărui regularizare era solicitată;
 - să furnizeze ADM datele cu caracter personal și comercial ale titularului CTD afiliat operatorului de pariuri solicitant prin completarea unui formular special, denumit „anexa C”, care ar fi avut valoarea unei cereri de acordare a autorizației de poliție.
- 15 Operatorii care participau la o asemenea regularizare ar fi dobândit dreptul de a desfășura activitatea de jocuri sau de pariuri până la data scadenței, fixată la 1 iulie 2016, iar eventualele acte de constatare și de aplicare a unor sancțiuni deja notificate ar fi rămas fără efecte.

Neinițierea noii proceduri de cerere de ofertă și prelungirea generalizată și sine die

- 16 Potrivit sistemului preconizat de legiuitor, data de 1 iulie 2016 ar fi trebuit să constituie o „frontieră” care separă un sistem în parte incompatibil cu dreptul Uniunii și un sistem nou, în care accesul la piață ar fi conform cu acesta din urmă.
- 17 Astfel, articolul 1 alineatul 932 din Legea nr. 208/2015 impunea ca toate concesiunile pentru colectarea pariurilor privind evenimente sportive, pentru care trebuia să se inițieze o nouă procedură de cerere de ofertă începând cu 1 mai 2016, să fie atribuite prin „procedură deschisă, concurențială și nediscriminatorie”.
- 18 Totuși, o asemenea procedură de cerere de ofertă nu a fost inițiată în termenele prevăzute, astfel încât Agenzia delle Dogane e dei Monopoli [Agenția Vamală și a Monopolurilor] a emis, la 9 iunie 2016, o circulară adresată tuturor concesionarilor și titularilor de rețea prin care a autorizat, pentru motive de ordine

publică, bugetare și de continuitate a ocupării forței de muncă, continuarea *sine die* a activității de colectare a pariurilor de către toate entitățile deja autorizate (în urma anunțurilor de participare naționale anterioare sau ca urmare a regularizării).

Poziția inculpaților ZI și TQ

- 19 CTD al cărui titular este ZI și al cărui angajat este TQ este afiliat operatorului maltez Phoenix International Ltd.
- 20 Phoenix International Ltd a participat la regularizare, însă fără a reuși să efectueze, până la termenul prevăzut din 31 ianuarie 2016, toate plățile și toate declarațiile prevăzute în anexa C, menționată mai sus, necesare pentru toate cele 900 (nouă sute) de CTD pentru care solicitase regularizarea, ci doar pentru 50 dintre ele.
- 21 Întrucât nu a avut posibilitatea de a regulariza restul de 850 de CTD, la 31 ianuarie 2016, ea a solicitat și a obținut de la ADM un termen de 60 de zile în acest scop. La 31 martie 2016, Phoenix International Ltd. a transmis anexele C completate cu datele necesare pentru cele 850 de CTD, însă fără a efectua plățile corespunzătoare necesare pentru perfectarea regularizării. Câteva luni mai târziu, la jumătatea lunii iunie 2016, societatea a efectuat plata pentru 3 CTD, obținând adăugarea acestora la lista celor 50 deja regularizate. Prin urmare, în final, ea nu a obținut regularizarea pentru 847 de CTD.
- 22 Inculpații susțin în fața instanței de trimitere că procedura de regularizare a constituit, în fapt, un obstacol în calea accesului la piață, dat fiind că ADM a emis dispozițiile de punere în aplicare prevăzute la articolul 1 alineatul 926 din Legea nr. 208 din 28 decembrie 2015 abia la 15 ianuarie 2016, fără a modifica termenul prevăzut pentru îndeplinirea obligațiilor impuse în vederea regularizării, fixat prin legea menționată la 31 ianuarie 2016. Astfel, Phoenix International Ltd. ar fi avut la dispoziție numai 15 zile pentru a finaliza procedura pentru cele 900 de CTD afiliate ei, ceea ce a reușit doar pentru o mică parte.

Întrebările preliminare

- 23 Instanța de trimitere admite argumentele apărării și arată că actele îndeplinite de ADM par să fie discriminatorii față de operatorul maltez Phoenix International Ltd., precum și să încalce potențial principiile libertății de stabilire și protecției concurenței și reglementarea privind achizițiile publice, iar aceasta din două puncte de vedere.
- 24 În primul rând, din punctul de vedere al termenului scurt pentru participarea la regularizarea inițiată pentru anul 2016, vizat de *a treia și a cincea întrebare preliminară*.
- 25 Un astfel de termen nu ar fi compatibil cu dreptul Uniunii și în special cu precizările cuprinse în numeroase hotărâri ale Curții de Justiție cu privire la

caracterul nediscriminatoriu, pe care trebuie să le respecte orice procedură de prelungire a concesiunilor existente (printre altele, Hotărârea din 13 septembrie 2002, Comisia/Italia, C-260/04, punctul 29).

- 26 În al doilea rând, din punctul de vedere al prelungirii *sine die* și generalizate a desfășurării activităților de jocuri și de pariuri, acordată operatorilor care fuseseră autorizați – în urma anunțurilor de participare naționale anterioare sau ca urmare a participării la regularizare – să funcționeze până la 30 iunie 2016. Această prelungire a fost dispusă de ADM după ce a luat act de neinițierea procedurii de cerere de ofertă pentru atribuirea unor noi concesiuni, pe care statul ar fi trebuit să o inițieze în scopul de a se conforma jurisprudenței Curții și dreptului Uniunii, și este vizată de *prima, a doua și a patra întrebare preliminară*.
- 27 În ceea ce privește operatorii care obținuseră concesiunea în urma anunțurilor de participare anterioare, care au făcut obiectul hotărârilor Curții de Justiție amintite mai sus, prin care s-a constatat incompatibilitatea lor cu dreptul Uniunii, o astfel de prelungire ar constitui o formă de atribuire directă a unui serviciu, contrară principiilor în materie de achiziții publice prevăzute de Directiva 2014/24/UE.
- 28 În sfârșit, cerințele menționate de circulara amintită mai sus, prin care s-a prevăzut prelungirea în litigiu, în special de natură bugetară și cu privire la ocuparea forței de muncă, nu ar constitui motive imperative de interes general de natură să justifice o restricție privind o libertate fundamentală garantată de tratat.